

# DERECHOS del PUEBLO MEXICANO

EDICIÓN DIGITAL

HISTORIA

DEBATE LEGISLATIVO

COMENTARIOS, ANTECEDENTES

Y TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL

DOCTRINA

## MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES



# La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales

Octavio A. Hernández

## La Constitución de Cádiz, ley extraña en suelo propio

Seis meses después de haberse jurado en Cádiz –19 de marzo de 1812– la Constitución española que lleva, en gracia al lugar de su gestación, el mismo nombre de esta ciudad, el gobierno virreinal de Nueva España ratificaba el juramento metropolitano.

El movimiento independentista mexicano, uno de cuyos fines primordiales era, aunque imperfectamente definido, sus- traer la vida política del país de un régimen de gobierno opre- sor y pasarla a otro de libertad, se verá confirmado y alentado por las tendencias dejadas sentir en medio de las convulsiones internas de la Península, que daban por resultado la aparición de la Constitución gaditana, documento político avanzado para su época, nacido como repulsa a la expedición, cuatro años antes, de la afrancesada Constitución de Bayona –fruto de la bellaquería de la real familia–, proyectada, discutida y apro- bada bajo los auspicios, nefastos para España, de Napoleón.

En su espíritu y en muchos de sus preceptos resumió la Carta de 1812 las ideas filantrópicas del siglo XVIII y la influencia heredada de la Revolución Francesa, aún fresca. En las Cortes de Cádiz que le dieron vida estuvo parlamentariamente repre- sentada por primera vez, después de aquella Revolución, la clase media, incorporada recientemente a la política, y factor determinante, a partir de ese momento, en la vida nacional.

Aun cuando expedida en tierra que políticamente empezaba a sernos ajena y su promulgación se adelantara a la consu- mación de nuestra independencia, la Constitución de 1812 no puede dejar de invocarse, por su importancia y trascendencia, como antecedente y como elemento decisivo que influirá vigorosamente en la sustancia, estructura y forma de buena parte de ulteriores códigos políticos mexicanos. “El plan de Iguala y los

Tratados de Córdoba hicieron de aquella Carta, con expresa declaración, el Estado de derecho de la patria emancipada”, pone de relieve Alfonso Noriega.

Las concesiones que ella otorga al pueblo (vago reconocimiento de los derechos individuales, protección obligatoria de la nación a la libertad civil, la propiedad y demás derechos de los individuos; tutela especial de la libertad personal y del derecho patrimonial, pese a la conservación de la esclavitud corporal y anímica; extensión de tales derechos, en cierta medida, a los habitantes de las colonias; representación de éstas en las Cortes, abolición de los impuestos a cargo de los indios, derogación de tributo de castas, supresión de la Inquisición y penas infamantes), aunque traían consigo la acidez propia de una vendimia tardía y habían sido arrancadas por temor, son ya disposiciones que cuadran con propiedad a una Colonia que exigía su libertad “con las armas en la mano y con la convicción en las conciencias”, y germen de su futura vida constitucional.

### Militarismo y clericalismo, voces imperativas de la historia

Se presenta, simultáneamente a la expedición de la Constitución de Cádiz, el síndrome que ha de aparecer en cada uno de nuestros fallidos intentos constitucionales hasta la consolidación de la paz orgánica alcanzada en el primer tercio de este siglo, al vigente amparo de la Carta de 1917.

Difícil será, en efecto, encontrar entre las circunstancias que rodean el nacimiento de las cartas panaceas, una en la que no se haya dejado oír el mandato perentorio de esa voz, clamor y grito, que un historiador llama del cuartel, de la calle, del caudillo o de la Iglesia. Desde Pío Marcha y Epitasio Sánchez hasta Félix Díaz y Victoriano Huerta, desde Casa Mata hasta San Luis y Guadalupe, y desde López de Santa Anna hasta Venustiano Carranza, las resonancias del cuartelazo, del motín, del caudillaje y de la intriga eclesiástica, serán eco inextinguible del diapasón que vibró por primera vez en 1812.

Durante los primeros cien años de vida independiente mexicana fue la sacristía obligado laboratorio de la política nacional; el púlpito, tribuna de la sedición; y los cuarteles cadalsos de las libertades.

Del Plan de Iguala, en el que se destaca la acción de la fuerza armada, surge la manumisión de México.

El grito de un sargento y el de un coronel de granaderos al salir de su cuartel, y una conjura de confesionario, elevan a Iturbide a la calidad de emperador.

Buena influencia tuvo el sable en el establecimiento de la forma republicana y del sistema federal, y obra de él fueron las Siete Leyes Constitucionales

de 1836, con su régimen centralista y su “Supremo Poder Conservador sólo responsable ante Dios”.

Del cuartel salieron las Bases Orgánicas de 1843, y a él debió la Constitución de 1824 su restablecimiento en 1846.

De la fusilería brota la Revolución de Ayutla, origen de la Constitución de 1857.

Con la soldadesca están ligados los Planes de la Noria y de Tuxtepec.

En la fuerza armada apoyó su triunfo el Plan de San Luis, y de la Ciudadela emergerá la soldadesca victimaria de la apostólica libertad maderista y de sus partidarios.

De la caserna brota el Plan de Guadalupe y el de Ayala, y el mismo Congreso Constituyente de Querétaro tuvo tras de sí, como principal apoyo y ocasional amenaza, la fuerza de los contingentes armados.

Ambición, privilegio, fanatismo y fuero son los elementos nutricios de la casa militar. La algarabía cuartelaria halla eco fiel y constante en la calle inconsciente y esperanzada, en el caudillo codicioso o en la clerecía, que fija desde entonces su postura y traza el camino de su conducta futura; oposición sistemática al movimiento de Independencia (proceso canónico confiado al Santo Oficio en contra de los caudillos de la insurgencia; condenación de la Carta Política de 1857, declara “írrita y sin valor alguno” por la Alocución Consistorial –15 de diciembre de 1856– del papa Pío IX; importancia del archipámpano austriaco, pretense demoleedor de la república; desconocimiento y anatematización de la ley fundamental de 1917 y de sus precedentes revolucionarios (carta del papa Benedicto XV, de 15 de junio de 1914, dirigida al arzobispo de México; protesta del Episcopado Mexicano, del 24 de febrero de 1917; carta apostólica *Paterna Sane Sollicitudo*, dirigida el 2 de febrero de 1916 a los arzobispos y obispos de México por el papa Pío XI, condenatoria del nuevo orden jurídico fundamental del país, “cuyas normas ni siquiera merecen el nombre de leyes”; telegrama que en nombre del Vaticano dirigió al cardenal Gasparri, secretario de Estado, al Episcopado Mexicano, en que lo insta a mantenerse firme en su posición contrarrevolucionaria; proyecto de Constitución de la República, elaborado por los jefes de la Iglesia mexicana para que al triunfo de la rebelión cristera reemplazara a la de 1917...). El puro enunciado de las constancias sería materia de varios libros.

Ya a mediados del siglo pasado, los hombres públicos se preocupaban con seriedad por el obstáculo que el somatenismo vernáculo significaba para la marcha política de la nación. El ejército era considerado como “potencia social”, ejército compuesto de generales sin tropa,

...la oficialidad y clases –apunta Alfonso Toro– no guardaba proporción con el número de soldados; pues para 8,308 de todas armas que había en la ciudad de

México en diciembre de 1821 después de la refundición de los antiguos cuerpos, se contaban 1,802 oficiales de coronel a subteniente y 2,161 sargentos, cabos y músicos, o sea aproximadamente más de uno por cada dos soldados.

Jorge Gaxiola recuerda en su estudio sobre los tres proyectos de Constitución de 1842, que los autores de éstos se lamentaban de que “la nación sea para el ejército y no el ejército para la nación”. Los propios constituyentes trataban de explicarse en forma simplista el problema:

el militar cargado de servicios y años, que se ve elevado repentinamente a los últimos honores de la carrera al que apenas ponía en ella un pie, lo desprecia de todo corazón y aborrece con toda el alma al gobierno que lo elevó. Él que ha visto ascensos tan rápidos y cree notar que un levantamiento oportuno, y tal vez una perfidia, pueden colocarlo súbitamente en la misma esfera, hace una revolución sin pararse en los medios. Cuando el militar encuentra que estos sacudimientos terminan siempre en bien; que en ellos no hay grandes peligros que correr, y que por otra parte son el medio más seguro de adelantos, entonces, en el día que termina la revolución, se comienza a redactar un plan de la que debe seguirla; de esta manera nunca habrá paz, nunca orden ni prosperidad.

La República ha tenido varias oportunidades para restañar este mal y se han perdido por la inexperiencia de nuestros gobernantes, en quienes aún fermentaban ciertos hábitos envejecidos; quiso curarse el mal irritándole y oponiéndole otro mal de la misma clase. Cuando un partido había triunfado tomaba sus disposiciones para deshacerse legalmente de los militares que le estorbaban, en lo cual no veían aquéllos más que venganzas leales: el mal quedaba en peor estado, porque los oprimidos se levantaban a la hora menos pensada, como héroes y como nuevos esfuerzos. Apelóse a las milicias cívicas y con esto se causaron dos males de magnitud enorme: los dos ejércitos se hicieron una guerra de exterminio sin obtener otra ventaja que la de destruir, de una manera irreparable, la base principal de la República: las milicias cívicas.

Con los milites ayuntaban, en permanente causa común, los clérigos. Éstos fraguaban la política, aquéllos la sostenían y llevaban adelante. Una y otra clase gozaban de fuero y entre ambas se repartían el botín, con el mismo espíritu fraternal que privó entre Caín y Abel. Por eso José María Luis Mora señalaba, apenas transcurridos unos lustros de semivida independiente, que: “La abolición de los privilegios del clero y de la milicia era entonces, como es hoy, una necesidad real, ejecutiva y urgente.” Horacio Labastida, de quien es esta añoranza, inserta en “Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857”, agrega, al comentar el pensamiento de Mora, que “las referidas prerrogativas representaban un definitivo obstáculo al cambio social. Los privilegios eran la expresión del espíritu del cuerpo social orga-

nizado en forma opuesta a los intereses morales y materiales del desenvolvimiento nacional y democrático. Su origen –advirtió Mora– se encuentra en la antigua España:

No sólo el clero y la milicia tenían fueros generales que se subdividían en los frailes y monjas en el primero, y los de artillería, ingenieros y marina en el segundo: la Inquisición, la Universidad, la Casa de Moneda, el Marquesado del Valle, los mayorazgos, las cofradías y hasta los gremios tenían sus privilegios y sus bienes, en una palabra, su existencia separada. Los resultados de esta complicación eran muchos, y todos fatales al espíritu nacional, a la moral pública, a la independencia y libertad personal, al orden judicial y gubernativo, a la riqueza y prosperidad nacional y a la tranquilidad pública.

La observación es rigurosamente exacta. Cuando Mora subraya la discontinuidad entre espíritu de cuerpo y espíritu nacional está denunciando la lucha entre la pervivencia del feudalismo colonial y la emergente nacionalidad mexicana. No es posible la armónica convivencia de los fueros y la nación, y como el partido del progreso estaba al lado de la última, la cancelación de las corporaciones y sus privilegios se transformó en un objeto del programa liberal.

La batalla contra el espíritu de cuerpo tenía un carácter global. Su existencia suponía la imposibilidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos; la integración de los hombres y sus grupos dentro de una comunidad de bienes materiales y morales; la igualdad ante la ley y los tribunales, y la expansión de un sistema económico capaz de satisfacer las aspiraciones de los distintos estratos de la sociedad. Mora recuerda que ya el gobierno español sabía los inconvenientes y obstáculos que ponen a la marcha social las clases privilegiadas y los cuerpos políticos, y todas sus medidas después de setenta años estaban calculadas para disminuir su número y debilitar su fuerza:

Todos los días se veía desaparecer alguna corporación o restringir o estrechar los privilegios de alguna clase; pero hasta 1812 quedaban todavía bastantes para complicar el curso de los negocios. La Constitución que se publicó en este año abolió todos los fueros con excepción del eclesiástico y militar, y ella tuvo en esta parte todo su efecto desde 1820, segunda época de su proclamación en México... Desaparecieron en verdad los gremios, las comunidades de indios, las asociaciones privilegiadas de diversas profesiones..., los mayorazgos y la multitud innumerable de fueros concedidos a ciertas profesiones, personas, corporaciones y oficinas; pero quedaron todavía el clero y la milicia con los fueros que gozaban, y las universidades, los colegios, las cofradías y otras corporaciones que aunque ya sin privilegios, conservaban la planta de su antigua organización de la cual son consecuencia forzosa las tendencias a destruir o desvirtuar el nuevo orden de cosas.

Milicia y clerecía, fueros y privilegios, cuartel y púlpito, obstáculos por igual a la paz social, al asentamiento de las instituciones y al progreso del país, son factores que México logra eliminar, al menos en parte, al triunfo de la Revolución sociopolítica de 1910 a 1917, con la promulgación de la Constitución de este año. La lucha domina y señorea el curso de la historia anterior a 1917 y, en porción disminuida pero no por ello intrascendente, durante algunos años posteriores.

### Los Elementos Constitucionales, de Ignacio López Rayón

En plena efervescencia del movimiento de Independencia surge un indicio de organización jurídico-política en el proyecto de leyes constitucionales denominado Elementos Constitucionales que han de Fijar Nuestra Felicidad, elaborados por Ignacio López Rayón en colaboración con la Junta de Zitácuaro, posteriormente trasladada a Sultepec, proyecto que se considera como “el primer intento para dar una justificación jurídica al movimiento de Independencia y poner las bases de la estructura política del México independiente”. Este tanteo está enraizado en cepa abierta por Miguel Hidalgo que, en el manifiesto publicado el 15 de diciembre de 1810 para refutar los cargos recibidos del Santo Oficio y precisar los objetivos de la guerra de independencia, expuso su propósito de establecer “un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este Reino, que... dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo”. La esperanza de Hidalgo en la tarea de este congreso exhalaba optimismo, fruto de la inexperiencia política, intoxicado de ingenuidad e ilusión. Creía Hidalgo que el congreso o quienes pusieran en aplicación las leyes dadas por éste, podrían gobernar

con la dulzura de pobres; nos tratarán como a hermanos; desterrarán la pobreza, moderando la devastación del Reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes; se avivará la industria; haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países (asoma ya la luz del perjudicial mito de la ilimitada e inagotable riqueza mexicana), y a la vuelta de pocos años disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el Soberano Autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.

Con todo lo que de utópico e ilusorio tenían las ideas de Hidalgo, utopismo y engaño que en nada menguan su nobleza, eran con mucho superiores a las que en su contra podían oponer los grupos realistas.

La réplica del Tribunal de la Inquisición al manifiesto de Hidalgo –apunta Horacio Labastida– es una muestra extraordinaria de la debilidad ideológica del grupo conservador. En ningún momento pudo abatir las argumentaciones de Hidalgo y, por lo contrario, se limitó a injurarlo en la forma más soez. La respuesta se produjo el 26 de enero de 1811. He aquí sólo algunos de los calificativos que dedicaron al Generalísimo de las Armas Americanas: “impío, monstruo, luterano, ateo y materialista, hipócrita, rebelde y sedicioso, ateo, cruel y deshonesto, feroz enemigo de los que llama sus conciudadanos”.

Lo dicho es poco. En su afán de brindar un último puntal al andamiaje colonial que se resquebrajaba, la furia condenatoria de la Iglesia se supera y brinda páginas escogidas de la antología del histerismo político de todos los tiempos.

En el nombre de todas las deidades del directorio celestial –decía una de las muchas excomuniones decretadas en contra de Hidalgo–, sea condenado Miguel Hidalgo y Costilla, excura del pueblo de Dolores; le excomulgamos y anatematizamos desde las puertas del Santo Dios Todo Poderoso; le separamos para que sea atormentado, despojado... Que el Padre que creó el hombre le maldiga, que el Hijo que sufrió por nosotros le maldiga; que el Espíritu Santo que se derrama en el bautismo le maldiga; que la Santa Cruz de la cual descendió Cristo triunfante sobre sus enemigos le maldiga; que María Santísima, Virgen siempre y Madre de Dios, le maldiga; que todos los Ángeles, Príncipes y Poderosos y todas las Huestes Celestiales le maldigan; que San Juan el precursor, San Pedro, San Pablo, San Andrés y todos los otros apóstoles de Cristo juntos le maldigan y el resto de los discípulos y evangelistas, quienes con su predicación convirtieron al universo y la admirable compañía de mártires y confesores, quienes por sus obras fueron dignos de agradar a Dios, le maldigan; que el Santo Coro de las Benditas Vírgenes, quienes por honor a Cristo han despreciado las cosas del mundo, le condenen; que todos los santos, que desde el principio el mundo hasta las edades más remotas sean amados por Dios, le condenen. Sea condenado Miguel Hidalgo y Costilla en donde quiera que esté, ya sea en la casa, en el campo, en el bosque, en el agua o en la Iglesia... Sea maldito en vida y en muerte. Sea maldito en todas las facultades de su cuerpo. Sea maldito comiendo, bebiendo, hambriento, sediento, ayunando, durmiendo, sentado, trabajando o descansando y sangrando. Sea maldito interior y exteriormente; sea maldito en su pelo, sea maldito en su cerebro y en sus vértebras, en sus sienes, en sus mejillas, en sus mandíbulas, en su nariz, en sus dientes y muelas, en sus hombros, en sus manos y en sus dedos. Sea condenado en su boca, en su pecho, en su corazón, en sus entrañas y hasta en su mismo estómago. Sea maldito en sus riñones, en sus ingles, en sus muslos, en sus genitales, en sus caderas, en sus piernas, sus pies y uñas. Sea maldito en todas sus coyunturas y articulaciones de todos sus miembros; desde la corona de su cabeza hasta la planta de sus pies, no tenga un punto bueno. Que el Hijo de Dios viviente con toda su majestad le



maldiga, y que los cielos de todos los poderes que los mueven se levanten contra él, le maldigan y le condenen...

Que Hidalgo no era hombre de gobierno, o que siéndolo, la guerra que encabezaba no le dio tiempo de ocuparse de él, y que la justificación jurídica del movimiento de Independencia fue, en sus labios, endeble, queda claramente de manifiesto en el bando que publicó en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, documento en el que sus ideas constitutivas se reducen a abolir la esclavitud, suprimir los tributos sobre castas y el uso del papel sellado y, finalmente, regular el libre beneficio de la pólvora.

Ignacio López Rayón intervendrá como eslabón, troquelado con baja y moderada ley ideológica, que liga la gestión histórica iniciada por Hidalgo y su primera cristalización en la hazaña institucional de Morelos.

La personalidad del individuo es factor determinante de todo proceso histórico en el que él interviene. Sin su análisis y estudio será difícil y seguramente incompleta la comprensión de los hechos sociales. Los atributos personales de López Rayón, su origen, educación y ambiente familiar de que proviene, encuentran fiel reflejo en el contenido de los Elementos Constitucionales, documento que vincula, a la vez que hace resaltar diferencias, el programa de Hidalgo y los *Sentimientos de la nación*, que brindaría poco tiempo después la patriótica inspiración de Morelos.

Ernesto Lemoine Villicaña hace ver que

Ignacio López Rayón –a quien Labastida califica de criollo, abogado, aficionado a la lectura e hijo mayor de un matrimonio que fue semillero de insurgentes– es un personaje básico para entender el proceso evolutivo de la guerra de independencia. Como toda generación, asentaba un pie en el siglo XVIII y otro en el XIX, y sospechamos que hasta el final de sus días (murió el 2 de febrero de 1832) no pudo desprender esa parte de su ser que se aferraba a un *tempus*, mental y espiritual definitivamente superado. Carácter tan interesante como difícil, claro y diáfano en ocasiones, sinuoso y tortuoso no pocas veces, dueño de encomiables calidades que a menudo le regatearon sus adversarios y de grandes defectos que le disimularon sus parciales, no es fácil aprenderlo si ha resultado cómodo historiarlo. Situado entre recias personalidades, la de Hidalgo y la de Morelos, muy superiores a la suya, ha padecido en la posteridad el eclipse correspondiente a esos soles que se opacan; y aunque tal ostracismo conlleva un dejo de injusticia, de mala suerte, no creemos que su situación cambiaría radicalmente aun cuando se abandonaran las investigaciones en torno a su figura y a su época...

López Rayón pensaba, con puerilidad política similar a la de Hidalgo, que la aplicación de los Elementos Constitucionales permitirá “subsistir la

abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud, y la felicidad a la miseria“ y que, por ello, habríase de bendecir “al Dios de los destinos, que se ha dignado mirar por compasión a su pueblo”.

Concluía el autor de los *Elementos*, para quien éstos eran remedio universal, fundamento de la felicidad, que ésta se encontraba

apoyada en la libertad y en la independencia, y nuestros sacrificios, aunque grandes, son nada en comparación con la halagüeña perspectiva que se os ofrece para el último periodo de nuestra vida, trascendental a nuestros descendientes.

El pueblo americano, olvidado de unos, compadecidos por otros, y despreciado por la mayor parte, aparecerá ya con el esplendor y dignidad de que se ha hecho acreedor por la bizarría con que ha roto las cadenas del despotismo; la cobardía y la ociosidad será la única que infame al ciudadano, y el templo del honor abrirá indistintamente las fuerzas del mérito y la virtud; una santa emulación llevará a nuestros hermanos, y nosotros tendremos la dulce satisfacción de decirnos: os hemos ayudado y dirigido...

La verdad es que a la luz de la crítica actual, y sin que ésta demerite el patriótico esfuerzo del prócer independiente, en los *Elementos Constitucionales* hay un poco de todo y nada de mucho. Se deja sentir la influencia castrense en el punto 37, que establece un abigarrado sistema, puesto a cargo, por porciones iguales, de generales y legisladores; ineficaz por su propia naturaleza para defender a la nación en caso de guerra. Dejos de aristocracia que lleva en sí misma el germen de su degeneración, se filtran en el punto 34, que crea cuatro órdenes militares: la de Nuestra Señora de Guadalupe, la de Hidalgo, la del Águila y la de Allende, en las que se rinde culto indiscriminado a los militares triunfantes, a la divinidad, a los caudillos y al águila simbólica cuyas alas aún permanecen plegadas, entumecidas por la prisión secular en que las tuvo el león hispano. Hay intolerancia en los puntos 1o., 2o. y 3o., que consagran como única y exclusiva a la religión católica y establecen un régimen de privilegio para sus ministros. Con la soberanía, concepto que parecía obligatorio invocar, a sabiendas de que no se le entendía, se juega impunemente como si se tratara del ministerio de la Trinidad, pues se le hace dimanar inmediatamente del pueblo, residir en la persona ya para entonces calificada por la historia, de Fernando VII, el Aclamado, y se deja su ejercicio al Supremo Congreso Nacional Americano. Y, por último, en el 6o., consecuente del anterior que elucubra sobre la soberanía, se trata de forjar, sin darse cuenta del intento ni tener conciencia del propósito, un conato de principio que trae a la mente el de la supremacía constitucional, pues se asienta que “ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incosteable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la nación”.

Pero no todo en los *Elementos* es confusión y tinieblas. Hay también puntos de luz, brillantes por cierto. El inciso 4o. postula, con enérgico radicalismo, la libertad e independencia de México, que para López Rayón es, como para muchos otros mexicanos de esa época y de la inmediata posterior, toda América. Los apartados 24 y 32 proscriben la esclavitud y la tortura. Se acoge la igualdad de clase en el punto 25. Y, en fin, se reconocen ciertos derechos, como el de la libertad de imprenta y el de la inviolabilidad del domicilio, en los renglones marcados con los números 29 y 31. Buena parte de esos postulados fueron semilla de los frutos que habría de colectar, con diferencia de cien años, el Constituyente de 1916.

### El Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán

Morelos inaugura el 14 de septiembre de 1813 las sesiones del Congreso de Chilpancingo, pueblo elevado para el solemne acto a la categoría de ciudad, bautizada con el nombre de Nuestra Señora de la Asunción. Dicha reunión aplicóse a sí misma el estilo lingüístico con que se redactaría el fruto de sus labores, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán, se calificó de Congreso de Anáhuac, denominación “sesquipedal”, que ha dicho Manuel Herrera y Lasso, poco conveniente a una modesta reunión de ocho personas.

Tanto ha hilvanado la crítica acerca del tono romántico, poético y declaratorio en que se desenvuelve este documento, que suena a inútil disquisición y poco edificante sadismo toda insistencia al respecto. El antimexicano Lorenzo de Zavala opinaba benévolutamente que la Constitución de Apatzingán era “obra de abogados o clérigos sin experiencia, sin conocimientos prácticos de gobierno, orgullosos con el título de diputados y embriagados en un poder que creían irresistible, fundado en sus teorías tan mezquinas como ridículas...” Y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional no mereció de la Santa Inquisición, al enjuiciar a Morelos, mejor calificativo que el de “abominable Código”. Hoy mismo afirma Herrera y Lasso:

De la Constitución de Apatzingán –glorificada, sin simulacros réticos en el ayer reciente de la conmemoración sesquisecular– se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional. ¡Indocta la doctrina y grave el error! El nombre mismo de Constitución con que se la decora resulta, por lo equívoco de su aplicación, un extravío verbal. El inoperante Estatuto de 1814 sólo fue –y en ello estaba su importancia histórica– la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al reestablecimiento en España del absolutismo monárquico.

“Pleonasmos altisonantes”, como el del Acta de Declaración de Independencia que afirma “rota para siempre jamás y disuelta nuestra dependencia del trono español”; enfáticas declaraciones, teóricas e ingenuas hasta la irrealidad, nimias y confusas, como la que lamentaba que “sepultados en la estupidez y el anonadamiento de la servidumbre, todas las nociones del pacto social nos eran extrañas y desconocidas”; tratamientos inapropiados por excedentes, como el de Majestad aplicado al Congreso, el de Alteza, dado a los poderes y el de Excelencia, atribuidos a los Altos –Supremos– Funcionarios; pleonasmos, enfatismos, redundancias, nimiedades y rimbombancias, son explicables como síntoma de un mal arraigado y general que manifestaba la época, mal cuyo único remedio se encontraría en el crudo escepticismo de tiempos venideros; y exculpables –si acaso llevan culpa– por el gesto airado, lo estoico del sacrificio, la intención sana y la límpida ejecutoria de sus autores y, a fin de cuentas, por que “el error –según apostrofó el enojo bizarro y generoso de Víctor Hugo– es venerable cuando a él va unido el heroísmo”.

Junto al vacío lirismo de la Carta de 1814 contrastan los principios de frustrada realización inmediata del mártir de Ecatepec, que enfocan el problema político mexicano desde su entraña misma; lo social y lo económico.

Morelos abrazó la causa de la Independencia un mes después de haberse iniciado ésta, en octubre de 1810, pero fue hasta 1813, al entrar en crisis el movimiento, cuando cobra relieve, entre las siluetas de la historia, su gigantesca dimensión de héroe. Para esta fecha la lucha parecía liquidada y la suerte decidida a favor de los realistas. Habían sucumbido Hidalgo y Allende, los Aldama, los Abasolo, Matamoros, Galeana y los demás iniciadores de la guerra. Las primitivas fuerzas insurgentes, que más tenían de chusmas que de ejércitos, se encontraban dispersas y diezmadas, y los dirigentes supérstites del levantamiento no guardaban entre sí la indispensable cohesión para el triunfo de aquél. En estos momentos hace su aparición Morelos el estadista, cuya obra vendría a completar y a superar la de Morelos el militar. Distaba mucho de ser el hombre típico de su época. Fue, en cambio, producto superior de su tiempo. Las diferentes fases de su vida son las de un prisma de cambiante y brillante colorido.

Principia como arriero, se cultiva como humanista, madura como soldado y hombre de Estado, y se consagra y pasa a la inmortalidad como héroe y mártir. En los años que dedicó a la arriería y a la agricultura, palpó en carne propia las apremiantes necesidades de la clase popular, a la que pertenecía, y vivió, al igual que Hidalgo, el imperante régimen de pobreza, desigualdad e injusticia. En esta experiencia arraigan, sin duda, sus ideas político-sociales que haría valer en los *Sentimientos de la nación*, trascendentes al articulado de la Constitución de Apatzingan. Su conocimiento directo de la realidad

aclarada, también, el carácter antifeudal, nacionalista e igualitario que con feroz radicalismo imprimió al movimiento de independencia:

Medidas políticas que deben tomar los jefes de los ejércitos americanos para lograr su fin por medios llanos y seguros, evitando la efusión de sangre de una y otra parte...

Sea la primera: Deben considerar como enemigos de la nación y adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos o gachupines, porque todos éstos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema y legislación europea, cuyo plan se reduce en substancia a castigar severamente la pobreza y la tontera, es decir, la falta de talento y dinero, únicos delitos que conocen los magistrados y jueces de estos corrompidos tribunales...

“Síguese de dicho principio que la primera diligencia que sin temor de resultas deben practicar los generales o comandantes de divisiones de América, luego que ocupen alguna población grande o pequeña, es informarse de la clase de ricos, nobles y empleados que haya en ella, para despojarlos en el momento, de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre vecinos pobres de la misma población para captarse la voluntad del mayor número, reservando la otra mitad para fondos de la caja militar...

Sexta: En la inteligencia de que para reedificar es necesario destruir lo antiguo, deben quemarse todos los efectos ultramarinos de lujo...

No hay que temer la enemistad de los despojados, porque a más de que son muy pocos, comparados con el crecido número de miserables que han de resultar beneficiados, ya sabemos todos por experiencia que cuando el rico se vuelve pobre, por culpa o por desgracia, son imponentes sus esfuerzos y los gachupines le decretan el desprecio...

El extravío del pensamiento contemporáneo y el temor a la igualdad cuando ella no es idónea para afianzar los privilegios y perpetuar la riqueza desmedida, no duraría, al recorrer con mirada llena de espanto las líneas anteriores, en socorrer a Morelos con el generoso mote de comunista.

Cuando posteriormente se inscribe en el Colegio de San Nicolás, su espíritu se nutre de humanismo y se embebe de la ideología puesta en marcha por los filósofos de la Revolución Francesa. Esto explica que en la Constitución de 1814 se hallen transmitidas las ideas de Rousseau y de Carlos de Secondat, barón de Montesquieu. La unión de su origen popular, de bajo estrato, y su conformación académica, de alto nivel, lo capacita para participar, como el mejor, en la guerra desatada contra el orden medieval prevaleciente en el régimen colonial y un mundo nuevo político que sentía, pensaba y aspiraba conforme a la doctrina del Renacimiento, de los inmanentistas, del humanismo y de la Revolución. Las causas y aspiraciones de la Guerra de Independencia, el claustro que aprisionaba la vida de la Nueva España, que aquélla pretendía romper, y el ambiente ideológico que provenía del exterior,

aunados a la experiencia y a la educación recibidas, impulsaron a Morelos a abandonar la sumisión a la jerarquía eclesiástica y a poner su esfuerzo, pasión y extraordinaria aptitud al servicio del pueblo.

El genio de Morelos destaca, primeramente, en el campo ensangrentado por la lucha.

Su silueta de contorno poco marcial –glosa Arturo Arnáiz y Freg– empieza a crecer en los combates. Ágil jinete sobre el caballo de gran alzada, encendió la lucha de Independencia con la palabra y con su ejemplo. El machete de trabajo de los esclavos de la costa fue arma terrible en las manos de sus hombres. Morelos supo organizar sus guerrillas y las condujo a batallas decisivas con la eficacia y la disciplina de un ejército verdaderamente digno de ese hombre.

Sin oficiales ni soldados supo crear tropas dirigidas por un núcleo de jefes admirables. En el combate, contagiaba su decisión y su heroísmo hasta a las mujeres y los niños...

Sus propios enemigos, los más crueles y encarnizados, tuvieron que rendir pleitesía a lo que por objetivo era evidente e innegable. El virrey Venegas escribía, ante la amenaza que implicaba para la ciudad de México el ejército apoderado de Cuautla y de Izúcar: “Morelos es el principal corifeo de insurrección en la actualidad y podemos decir que ha sido en ella el genio de mayor firmeza, recursos y astucias.” Y el feroz e implacable Félix María Calleja del Rey, por su parte, remataba sus impresiones sobre la conducta y actitud observada por las huestes insurgentes en el sitio de Cuautla, con el siguiente juicio sobre el caudillo: “este clérigo es un segundo Mahoma, que promete la resurrección temporal y después el paraíso, con el goce de todas las pasiones a sus feligreses musulmanes”.

Pero Morelos fue no sólo un guerrero valiente y un estratega de primer orden, con más de un ribete de genio, sino un jurista nato, enamorado de lo que el derecho tiene no de fría ley, sino de justicia y orden y, consecuentemente, una estadista visionario. De ahí su empeño, llevado adelante por encima del sacrificio, para dotar al territorio que logra dominar por la fuerza de las armas, de una organización constitucional minuciosamente establecida. Se hallaba convencido de que el triunfo que le daban su heroísmo y valentía debía ser puesto al servicio de la organización y la disciplina, de la defensa de la soberanía y de la obediencia a la ley. El primero de sus méritos políticos fue persuadir a los jefes de los ejércitos dispersos, de las guerrillas y de los núcleos armados que luchaban desorganizadamente a favor de la independencia, de la necesidad de elaborar y llevar adelante un programa de organización política del país. Gracias a este convencimiento pudo convocar, en 1812, al Congreso Constituyente de Chilpancingo.

Tal vez, como lo pretenden algunos historiadores, haya sido error táctico de Morelos, en función del deber que le imponía su categoría de jefe militar supremo de las fuerzas insurgentes, crear un Congreso que asumiera el papel de gobernante, cuando la jurisdicción del gobierno constituido no rebasaba el cercano límite del territorio ocupado por los guerrilleros, o someter su jerarquía militar a los mandamientos del propio Congreso. Pero, aun aceptado como real este supuesto error, es indudable que, a la larga, de poco o nada habría servido el triunfo de las fuerzas armadas si se hubiera carecido en el momento oportuno de un acervo ideológico suficiente para elevar sobre él la estructura económica, social y política del país. Y Morelos no habría tenido oportunidad, de no haber reunido a la Asamblea Constituyente de Chilpancingo, de presentar sus ideas capitales para la formulación de una Carta Política, expresada en los *Sentimientos de la nación*. Éste fue el gran acierto del genio estadista de Morelos. Los Sentimientos resumen, casi a la perfección, la doctrina de la Revolución de Independencia, no sólo por lo que ésta significaba como impulso adverso al gobierno y a la vinculación con la metrópoli, sino porque dicho movimiento contradecía al régimen económico, político y social imperante en Nueva España. La mejor confirmación de lo dicho está, por una parte, en que, a casi dos siglos de distancia, todos los principios sustentados en los Sentimientos encuentran expresión y validez normativa en el articulado de la Constitución vigente, salvo los relacionados con la separación de la Iglesia y del Estado, asunto aún inabordable a principios del siglo XX y que, no obstante, Morelos atisba en el punto 3o., en el que insinúa la redención del pueblo de la expoliación económica de la Iglesia al postular: “Que todos los ministros (se refiere a los de la religión católica, consagrada como única, sin tolerancia de otra, en el punto 2o.) se sustenten de todos, y sólo de los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.” Algunos de estos estilóbatos son esenciales en el edificio constitucional actual, pese al progreso político registrado en más de siglo y medio de historia. Fueron ellos producto de la reflexión detenida, profunda y madura de Morelos, a quien no satisficieron las ideas expuestas por Ignacio López Rayón en los *Elementos Constitucionales*: se encaró de frente, sin subterfugios, a la primera cuestión fundamental, la de la total independencia del país. Primero, calificó de hipotética la idea de depositar la soberanía nacional en la desvencijada realeza de Fernando VII, hizo ver la necesidad de “quitar la máscara a la Independencia”.

Uno por uno, los puntos sustentados por Morelos se filtran, a partir de la Constitución de Apatzingán y pasando el cedazo de las constituciones opuestas a la independencia, a la libertad, al progreso y a la justicia social, hacia la Carta de 1917. Hasta ésta llegan el concepto de soberanía popular, el principio de la división de poderes, la tesis de la supremacía de la Constitución, las

ideas básicas sobre justicia social, la abolición de cargas económicas desproporcionadas e inequitativas, la supresión de penas infames y trascendentes, la libertad de comercio internacional...

En materia laboral y agraria, Morelos tiene concepción de visionario y actitud profética. En el punto 12 de los *Sentimientos*, indica que las leyes que dicte el Congreso deben moderar “la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, se mejoren sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Y con anterioridad había afirmado:

Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público.

Vestido en parte con ropaje jurídico, el pensamiento de Morelos se anticipó cien años al espíritu de los artículos 27 y 123 de la Constitución vigente y a las ideas sociales de Franklin D. Roosevelt: “El hombre no sólo tiene derecho a ser libre (lo que equivale muchas veces al dudoso privilegio de morir de hambre), sino a liberarse de la necesidad.”

Morelos es, sin hipérbole, el primer Constituyente de la América entera. Sus ideas no son ni aisladas ni informes ni producto del acaso, sino esencia de convicción, elementos de sistema y frutos de la meditación:

—¿Qué ideas tuvo usted acerca del gobierno que debemos dar a la nación? ¿Qué principios vamos a dejar consignados en la Constitución que hemos de discutir en breve tiempo?, preguntaba Andrés Quintana Roo a Morelos, en vísperas del Congreso de Chilpancingo.

—Señor licenciado, yo soy un rústico y usted un sapientísimo letrado; no puedo hablar de ciertos puntos en presencia de quien tanto los conoce, pero creo un deber no reservarme mis ideas en las circunstancias en que nos encontramos y por eso, no por otra mira, contesto su pregunta. Soy siervo de la nación, porque ésta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo, que rompa todos los lazos que la sujetan y que acepte y considere a España como hermana y nunca como dominadora de América. Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues el mismo origen procedemos; que no haya abolengos ni privilegios; que no es racional, ni humano, ni debido, que haya esclavos, pues



el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barretero como a los del más rico hacendado y dueño de minas; que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare que lo nuestro es ya nuestro y para provecho de nuestros hijos; que tengamos una fe; una causa y una bandera bajo la cual todos juremos morir antes que ver nuestra tierra oprimida como lo está ahora, y que cuando ya sea libre, estemos siempre listos para defender con toda nuestra sangre esa libertad preciosa...

Su mismo interlocutor, Quintana Roo, describe el ambiente, la figura sin ornato del guerrero, y su propio asombro por lo que oía:

Era la víspera de la instalación del Congreso. La estancia en la que estábamos era reducida y con un solo asiento; en una mesilla de palo, blanca, ardía un velón de sebo que daba una luz palpitante y cálida. Morelos me dijo: “Siéntese usted y óigame, señor licenciado, porque de hablar tengo mañana, y temo decir un despropósito; yo soy ignorante y quiero decir lo que está en mi corazón; ponga cuidado, déjeme decirle, cuando acabe, me corrige para que sólo diga cosas en razón.” Yo me senté. El señor Morelos se paseaba con su chaqueta blanca y su pañuelo en la cabeza; de repente se paró frente a mí y me dijo su discurso. Entonces a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aun de faltas de lenguaje, desenvolvió a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y del Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo y que apenas entreveía la Europa misma a la luz que hicieron los relámpagos de la Revolución Francesa. Yo le oía atónito, anegado en aquella elocuencia sencilla y grandiosa como vista de volcán; él seguía; yo me puse de pie... estaba arrobado... concluyó magnífico y me dijo: “Ahora ¿qué dice usted?” Digo, señor... que Dios bendiga a usted (echándome en sus brazos enternecido) que no me haga caso ni quite una sola palabra de lo que ha dicho, que es admirable...

La vituperada, por heterogénea, inútil y falta de vigencia, Constitución de 1814, acogió bajo la forma de mandamientos jurídicos, muchos de los principios sustentados por Morelos en sus *Sentimientos de la nación*, y su sustancia es fácilmente resumible. No se trata propiamente de una carta jurídica o de un código político, sino de un documento que proclama una ideología y pronostica los designios de una nación aún nonata. Por eso, cuando la Constitución de Apatzingán llegó al conocimiento de las autoridades virreinales y de Fernando VII, fue condenada a ser quemada por el verdugo en acto solemne llevado a efecto en la Plaza Mayor de la ciudad de México en mayo de 1815.

Fuertemente influida por su antecesora, la Constitución de 1812, la de Apatzingán es superior a ésta y a la Constitución norteamericana original,

de 1776, así como a nuestros códigos políticos posteriores, de 1824, 1836 y 1843, en lo que ve a la cuestión, tan importante entonces igual ahora, de la declaración de los derechos individuales. En aquélla se encuentra la primera ratificación de la libertad personal anulatoria de la esclavitud, decretada por Hidalgo, si bien, hay que reconocer, negó la libertad de conciencia.

Mérito no menor de la Carta gestada en Chilpancingo es haber captado, en su artículo 165, la necesidad imperiosa de establecer un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, por lo que faculta privativamente al Supremo Gobierno para "...proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que la franquearán las leyes". Como es bien sabido, el órgano y el procedimiento para asegurar jurídicamente la vigencia real de la Constitución no habría de nacer sino hasta 1857, al cristalizar en la Constitución de ese año el juicio de amparo.

Pero tal vez en donde se revela con mayor energía el talento e intuición de Morelos como hombre de Estado, preñado de ideas de libertad, sea el artículo 9o., forja de postulados esculpidos con cincel, que México ha observado fielmente desde entonces y que hoy en día le han permitido hacer ondear más allá de sus fronteras la bandera del derecho que tienen los pueblos a la más absoluta independencia y a la más libérrima autodeterminación de su modo de ser, fines y destino. Decía el artículo 9o.:

Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Ningún pueblo tiene derecho para sojuzgar a otro, si no procede una agresión injusta,

había dicho Morelos en alocución al Congreso de Chilpancingo. "Resulta admirable —comenta Labastida— la grandeza del espíritu insurgente al formular esta norma: con base en una experiencia bien localizada, la de España y México, se elaboró una norma de validez universal para el trato civilizado entre las naciones."

Aunque jamás tuvo la Constitución de Apatzingán vigencia positiva, es documento de orden singular que descubre la personalidad de nuestros primeros hombres de Estado y tiene el alto interés histórico de servir como índice para juzgar a la luz de las ideas políticas contemporáneas a Morelos y al grupo que lo rodeaba —Quintana Roo, López Rayón, Cos, Munguía, Liceaga, Ortiz de Zárate, Sotero Castañeda, Argáandar, Herrera y Verduzco, entre otros—, primeros algunos de sus componentes, en propugnar con franqueza la absoluta

separación de España y el abandono de las formas monárquicas, hasta entonces delusoriamente concebidos y siempre disimulados: “No era razón engañar a las gentes haciendo una cosa y siendo otra; es decir, pelear por la independencia y suponer que se hacía por Fernando VIII”, declaró enfáticamente Morelos en el curso del proceso incoado en su contra cuando fue capturado.

Inmolando la vida del gran insurgente, la Asamblea de Chilpancingo, a fin de mejor hacer sentir su influencia entre los grupos independentistas en derrota, logró radicarse en Tehuacán. Pero su estancia en esta ciudad fue efímera, pues Manuel Mier y Terán, comprendiendo lo anticipado del inútil sacrificio de Morelos, disolvió –la disolución de los cuerpos legislativos llegará en lo futuro, por su abuso, a ser verdadera enfermedad– al trashumante Congreso y sustituyólo por un Directorio Ejecutivo compuesto por tres personas.

### El cambio de los uniformes y la inversión de las facciones políticas

Seis años después, al final de los cuales parecían extinguirse en las serranías del sur –“en cada paso un abismo, en cada jornada una insolación”– los postreros rescoldos del impulso libertario original, circunstancias que no es la oportunidad de analizar provocan un peculiar fenómeno de inversión política, en cuya virtud los viejos antagonistas de la emancipación de Nueva España, defensores del despotismo peninsular, cambian de idea para convertirse en sostenedores de una ficticia emancipación americana que anhelaba apoyar en el absolutismo, e impugnadores de la tierna libertad ibérica a la que juzgaban opresora. El hálito libertario del Código Doceañero fue causa de que los independentistas menguaron su unidad, debilitaran su lucha y atemperaran sus exigencias contra un cesarismo político que prometía dejar de serlo; a la vez que era suficiente motivo para que los absolutistas se pusieran en guardia y, recelosos de los efectos que pudiera surtir una Carta que empezaba por despojarlos de muchos de los arcaicos privilegios de que hasta ese momento gozaban, se aprestaron a secundar vehementemente una tendencia separatista, gracias a la cual sus fueros subsistirían impertérritos.

Los hasta entonces realistas, es decir, partidarios de la monarquía ibérica y, por tanto, enemigos de la independencia de Nueva España, necesitaron hacer un primer cambio de uniforme y engalanar la nueva chaqueta con las insignias de la libertad, que para ellos era igual a la conservación de sus gajes y prerrogativas. Por eso desconocieron el éxito de sus maniobras y ya con la máscara de neolibertadores, a la Constitución de 1812. Pertinente resulta esta aclaración a quienes, doctos, afirman que la consumación

de la Independencia de México se confunde con el desconocimiento de su primera ley fundamental, hecho que por sí mismo pronosticaba la futura burla consuetudinaria de las constituciones. Erróneo el juicio y falsa la conclusión: no fueron los insurgentes, los mexicanos, quienes desacataron al Código de Cádiz por el espíritu liberal que lo animaba. Los promotores de la Independencia consideraron, simplemente, que la consumación de ésta era incompatible con la observancia de una Constitución que suponía la persistencia del vínculo entre la Metrópoli y la Colonia y que, a más de eso, reconocía a un gobierno monárquico depositado en titulares de conducta pública y privada, descalificada, a quienes nada había importado vender la patria con tal de conservar la Corona. En cambio, los realistas, y con ellos el alto clero, convertidos ahora a la causa de la autonomía colonial, deseaban importar al país recientemente independizado un régimen de reales soberanos, idóneo a la subsistencia de una tiranía, a la vez política y eclesiástica, ajena a España. Marcial López, diputado a las Cortes españolas, decía en la sesión del 13 de febrero de 1822, en la que se discutió si España debía o no otorgar el reconocimiento a la reciente emancipación de lo que fue su mejor Colonia:

¿Hemos de renunciar a un derecho tan legítimo que no es reclamado por los hijos de Moctezuma, sino por los hijos de los españoles? Nosotros creímos que la Constitución benéfica que rige en España (la de 1812) sería un medio por el cual se calmarían aquellos países, y desgraciadamente aquélla ha servido de un medio para que estos hombres hayan hecho lo que todo el mundo sabe. ¿Qué más se podía haber hecho? Lo que se ha procurado hacer allí ha sido celebrar tratados fingidos que han comprometido la suerte misma de aquellos individuos.

Por eso, porque las Cortes de Cádiz habían minado la hegemonía de la realeza y dictado reglas contrarias a las órdenes religiosas y al fuero eclesiástico, las bases primera, segunda, cuarta y decimocuarta del Plan de Iguala postularon la adopción de

la religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna, y de un gobierno monárquico templado por una Constitución análoga –apropiada (?)– al país; la selección de Fernando VII o de un miembro perteneciente a su dinastía o a otra dinastía reinante, en quien depositar la Corona, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición;

y, finalmente, confirmaron que “el clero secular y regular conservaría todos sus fueros y privilegios”.

Por la misma razón, estos principios fueron ratificados en los Tratados de Córdoba, con la variante introducida por el malabarismo de Iturbide

de que, ante el hecho –inada probable, por cierto!– de que Fernando VII y otro príncipe vigente rechazaran reinar en el Imperio Mexicano, el futuro monarca podría ser libremente designado por las Cortes, aun cuando ya no nos encontráramos “con un monarca ya hecho” y nos olvidáramos de “pre-caver los atentados funestos de la ambición”.

El retroceso impulsado por el Plan de Iguala y por los Tratados de Córdoba era tan evidente que resultaba insultante e inconcebible para los propios españoles radicados en la Península. El conde de Toreno, diputado a las Cortes, exclamaba sorprendido en la sesión de 17 de enero de 1822:

Yo, si fuera americano, no quisiera que se me presentara la independencia como la presenta Iturbide; pues cuando en Europa estamos tratando de destruir todos los errores y preocupaciones de la antigüedad, veo que algunas bases del señor Iturbide no se dirigen más que a consolidar lo que verdaderamente ha hecho la desgracia de la España europea y ultramarina, que son privilegios; porque, aun prescindiendo del restablecimiento de la inquisición, que se dice que ofrece, o que no sé con toda certeza, una de las bases que se anuncia es que se conservarán todos los privilegios al clero secular y regular, esto es, que quedarán el clero, los frailes y los monacales como estaban; y estos establecimientos, aunque respetables, tratando de que queden como ha estado en Europa, serán perjudicialísimos. Yo, a la verdad, no quisiera que se pensara en cimentar de un modo tan seductor la felicidad de mi país.

### Un primer jefe, un caudillo, un abrazo y el primer Plan

Consumado el martirio de Morelos, los restos de su causa eran sostenidos en las anfractuosidades surianas sólo por algunos jefes de la Independencia, auxiliados por Vicente Guerrero, cuyo trágico sino lo haría caer en las redes mercenarias de Picaluga.

Irrumpe en la escena Iturbide. El disfraz del libertador ocultaría al futuro ajusticiado de Padilla, cuya primera finta política se plasmó en un abrazo tendencioso y cuyo trono grotesco se elevó con el eco prestado por la turba, al grito de un segundón en eufórico estado de embriaguez.

Era Iturbide a la sazón –asienta José María Gamboa– comandante de las fuerzas españolas destinadas a apagar los bríos indomables del caudillo que conservaba el sacro fuego de la Independencia allá en las abruptas montañas del sur mexicano, donde es un abismo cada paso y una insolación cada jornada. Concurren en esas regiones Iturbide el realista y el insurgente Guerrero (sic); y registró la historia uno de esos hechos tan levantados, tan excepcionales, que sirven de consuelo inefable en el doloroso camino que la humanidad recorre, y hacen pensar cómo algunas veces este valle de lágrimas las ve convertidas en celajes de

aurora. Guerrero el liberal, el hijo del pueblo, el que comienza la insurrección con Hidalgo, el que, hoy vencido y vencedor mañana, no descansa un momento por la lucha por la emancipación, comprende que ésta es el fin esencial, el inmutable, el forzoso, ante cuya magnitud cualquiera otra consideración debe ceder y cualquier otro intento esperar, y prescinde de todo, de ideales acariciados, de antecedentes obtenidos en el combate diario, de recompensas, de distinciones, hasta de esperanzas, y firma el Plan de Iguala. Hay en él transacción, retroceso, acaso absolutismo, cuanto se quiera; pero hay independencia. La mexicana estaba consumada con la sin par abnegación de Vicente Guerrero.

### Comenta Manuel López Gallo:

La Contrarrevolución de independencia fraguóse en el más conspicuo de los lugares: la sacristía de la iglesia de la Profesa...

La independencia debía consumarse, mas de antemano era preciso aniquilar definitivamente a los insurgentes. Los recursos de la poderosa casta española se erguían prestos: las ideas de los conservadores, los ejércitos de la Corona y el doble peculio del clero y erario.

Faltaba sólo el hombre que se encargase de esta en apariencia fácil expedición castrense. La elección hubo de recaer por fuerza sobre Agustín de Iturbide, personaje que tanto se distinguiera primero en 1809 como delator, más tarde convicto de peculado, siempre furibundo y sanguinario enemigo de los insurgentes. En Iturbide se conjugaban los atributos del héroe populachero: apuesto de figura, fácil de palabra, magnífico jinete, locuaz y agradable con quien pretendía serlo y, para colmo, poseedor de un catolicismo herido.

Fue el de Iguala, en la humilde opinión de sus propios autores, expresada en el Acta levantada en esa población el 1o. de marzo de 1821, “un Plan... sabiamente meditado... conforme a los principios de la razón y de la justicia ...acomodado a las circunstancias del día, destinado a regir estas ciudades opulentas, esos pueblos hermosos, estas providencias y reinos dilatados que en la historia del universo van a ocupar lugar muy distinguido”. Participaron en él, encabezados por el entonces “comandante general, coronel don Agustín de Iturbide, los señores jefes de los cuerpos, los comandantes particulares de los puntos militares de esta demarcación del Sur, y los demás señores oficiales”, así como el virrey Juan Ruiz de Apodaca, de “carácter dulce y religioso”. Hacen presencia en óptimo ayuntamiento, realeza, milicia, clero y aristocracia: horrorizados por los “nefandos principios de la Constitución de 1812 y ansiosos de reconstruir en tierra americana el derruido edificio de la monarquía española”. El día 2 del mismo mes de marzo tomó la protesta a la observancia de “la santa religión católica, apostólica y romana, la guarda de la independencia del Imperio y la obediencia al señor don Fernando VII”, el presbítero Fernando Cárdenas. Aprovechó Iturbide su talento histriónico para obtener personales ventajas, presentes y futuras: Se opuso y resistió con

invencible firmeza a quienes pretendieron, de común acuerdo, obligarlo a que tomase la investidura de teniente general, en sustitución a la de coronel.

Mi edad madura –díjoles con calculado y doloroso recato–, mi despreocupación y la naturaleza misma de la causa que defendemos, están en contradicción con el espíritu del engrandecimiento personal. Si yo accediese a la indicada pretensión, hija del favor y de la merced que esta respetable junta me dispensa, ¿qué dirían nuestros enemigos?, ¿qué, en fin, la posteridad? Lejos de mí cualquiera idea, cualquier sentimiento que no se limite a conservar la religión adorable que profesamos en el bautismo y a procurar la independencia del país en que vivimos. Esta es toda mi ambición, y ésta, la única recompensa a que me es lícito aspirar.

La posteridad llegó pronto sin que su juicio importara poco o mucho. En el propio acto aceptó Iturbide, como quien la cosa no quiere y sobrio cede al sacrificio, asumir el cargo de primer jefe de lo que sería el Ejército Trigarante. Poco después, en el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, del 28 de septiembre del propio año de 1821, Iturbide se deja llamar, complacido y sin rubor, “genio superior a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria”. Y, tan pronto como estuvo instalada la Junta Provisional Gubernativa prevista en los artículos 6o. y 7o. de los Tratados de Córdoba, pasó suavemente, como deslizándose en su propio disimulo, de la aceptación del personal panegírico a la percepción de la utilidad económica, desentendido de lo que pudieran decir amigos, enemigos y posteridad:

La junta, con inconsiderado entusiasmo –indica Juan de Dios Arias–, se apresuró a premiar los méritos de Iturbide, declarando que no era incompatible el empleo de regente con el de jefe del ejército, y por aclamación le nombró generalísimo de las armas de mar y tierra del imperio o generalísimo almirante, empleos que serían personales y sólo durante mientras viviese el distinguido caudillo. A poco tiempo se le decretaron nuevas recompensas, asignándole un sueldo de ciento veinte mil pesos anuales, que habría de disfrutar desde el día 24 de febrero del mismo año, fecha del Plan de Iguala, y un millón de pesos de capital propio, impuesto sobre los bienes de la extinguida Inquisición. Además, se le regalaba un terreno de veinte leguas en cuadro en la provincia de Texas. Para coronar tan inusitada munificencia se le decretó el tratamiento de Alteza Serenísima a imitación de los usos de España. A don José Joaquín Iturbide, padre de don Agustín, se le concedieron honores de regente y cuando la regencia cesase, los de consejero del Estado.

En poco tiempo llegaría Iturbide, por riguroso y claudicante escalafón –alférez, coronel, teniente general, generalísimo, almirante, primer jefe, presidente de la regencia y presidente de la Junta Provisional Gubernativa– a emperador.

Proponía el Plan de Iguala la adopción, como forma de gobierno, de una monarquía constitucional moderada, depositada, en contradicción y olvido de lo rectificado por Morelos a López Rayón, en Chilpancingo, en Fernando VII o, en su defecto, en algún príncipe reinante u otro individuo de la dinastía designada por el Congreso.

Independientemente de los móviles insinceros que lo inspiraban, el Plan de Iguala fue, desde el punto de vista político, un documento bien pergeñado. Su primer atributo positivo era la oportunidad con que nació: el estado político prevaleciente en España, y la guerra de independencia de la colonia, cuya ideología había echado raíces y cuyas fuerzas militares aún vivían. Brindaba el Plan a los absolutistas la esperanza de ver restaurado el reinado de Fernando VII, en tanto que a los insurgentes reconfortaba la idea de poder consumir la independencia, aun cuando, de hecho, no pudiesen proseguir militarmente la lucha. Por otra parte, las bondades del Plan alcanzaban a todas las clases sociales: a la aristocracia y a los ricos, porque les prometía conservar sus privilegios; a los miembros de las castas, porque les otorgaba la ciudadanía; al clero, porque hallaba en él una respuesta a su inconformidad por la supresión de los jesuitas, la abolición del fuero eclesiástico en los delitos que merecieran pena corporal, la extinción de varias órdenes monásticas y la reforma de las restantes, la limitación de los conventos y la reducción de los diezmos; y, en fin, a la burocracia, porque mantenía a sus componentes en sus puestos, en tanto que abría a los militares la carrera de los ascensos.

### Lo que en Córdoba se trató

El 30 de julio de 1821 arribó a Veracruz Juan O'Donojú, nuevo capitán general de Nueva España, para sustituir a Ruiz de Apodaca; y el 24 de agosto siguiente firmó por sí y ante sí, sin tener mandato para ello y en contubernio con Iturbide, los llamados Tratados de Córdoba, jurídicamente invalidados de origen, y en cuya virtud era reconocida la independencia de la colonia y se suprimía como requisito indispensable para la asunción del poder la necesidad de pertenecer a la dinastía. En esta forma, se dejaba expedita la vía para que cualquier otro individuo —en el caso particular, Iturbide—, pudiese ocupar el trono.

Aunque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba que lo reformaron fueron primordialmente producto de la ambición de Iturbide, puesta en juego para aprovechar la desorientación de los enviados de la monarquía española, marcan, sin embargo, el trascendental momento de nuestra efectiva emancipación:



*Al solio augusto ascende,  
Que ya nadie tu corona pende.*

## Las Cortes del Imperio, la falta del Imperio de las Cortes y las primeras Bases Constitucionales

El 28 de septiembre de 1821 instalóse la Junta Provisional de Gobierno – Poder Legislativo– emanada de los Tratados de Córdoba, cuya labor principal redujóse a preparar las hostilidades con su ex presidente, y actual presidente de la República, Iturbide. Dejó paso la Junta a la integración de las llamadas Cortes de Imperio, primer Congreso Constituyente propiamente dicho, reunido el 24 de febrero de 1822. En esta fecha, ratificando los puntos torales de los Tratados de Córdoba, y los postulados contenidos en el artículo 1o. del Reglamento sobre la Libertad de Imprenta, aprobado por la Junta el 14 de diciembre anterior, el Congreso aprobó las siguientes bases constitucionales:

–Se instala un Congreso integrado por diputados que representan a la nación mexicana, en el cual reside la soberanía;

–Con expresa intolerancia y exclusión de cualquier otra, la religión católica, apostólica y romana, monopoliza la conciencia del Estado y de los gobernados;

–El imperio mexicano es una monarquía moderada de tipo constitucional;

–El cumplimiento de la voluntad general –en realidad, la de Iturbide–, se llamará al trono del imperio a los miembros borbones designados en los Tratados de Córdoba;

–El Congreso se reserva en toda su integridad el ejercicio del Poder Legislativo; el Ejecutivo lo delega interinamente en la Regencia, y el Judicial en los tribunales existentes y en los que en lo futuro se crearen; y

–Sea cual fuere su origen, todos los habitantes libres del imperio gozan de la plenitud e igualdad de derechos civiles.

### Un grito, un emperador, un proyecto y otro Plan

Pero, como es de esperarse, España no podía reconocer la validez a un convenio en el que una de las cuyas partes firmante –O’Donojú– habíase extendido en su mandato, y la otra –Iturbide– se lo había dado a sí mismo. El asunto, doloroso para los peninsulares, se discutió con calor en el Parlamento español en la célebre sesión del 13 de febrero de 1822, ya mencionada. En ella, la Comisión Encargada del Despacho de los Asuntos de Ultramar, integrada por los diputados Espiga, Cuesta, Álvarez, Escudero, Toreno, Moscoso, Oliver, Murphy, Navarrete y Paul, propuso en la parte medular:

...se estimen por de ningún valor ni eficacia todos los tratados que se hayan celebrado entre los jefes españoles y gobiernos de América, que deben conceputarse nulos según lo han sido desde su origen relativamente al reconocimiento de la independencia para que no se estaban autorizados, ni podía autorizárseles sino por previa declaración de las Cortes.

Los diputados Mosco, Toreno y Espiga fueron categóricos y directos en su voto particular, en cuyo punto lo. propusieron:

Que las Cortes declaren que el llamado Tratado de Córdoba, celebrado entre el general O'Donojú y el jefe de los disidentes de Nueva España, don Agustín de Iturbide, lo mismo que otro cualquier acto o estipulación relativos al reconocimiento de la independencia mexicana por dicho general, son ilegítimos y nulos en sus efectos para el gobierno español y sus súbditos.

El bandazo de Iturbide a favor de la independencia había dado a las armas de ésta el triunfo definitivo, pero le faltaba el respaldo moral y, sobre él, la sanción del derecho. Moralmente, Iturbide descalificó a la independencia por su no muy limpia ni humanitaria ejecutoria y por sus antecedentes realistas. Jurídicamente, faltaba el reconocimiento del gobierno español. Cuando las autoridades de la Península reprobaron expresamente lo planeado en Iguala y lo tratado en Córdoba, brindaron la oportunidad buscada para que lo que hasta entonces había sido un simple hecho se convirtiese en derecho. México pudo sancionar, con la formal Declaración de Independencia, lo que hasta entonces había sido sólo la rebelión armada de Nueva España.

El Congreso Constituyente, convocado por la Junta Provisional Gubernativa, inauguró sus sesiones el 24 de febrero de 1822, es decir, apenas once días después de que las Cortes metropolitanas votaron el desconocimiento de la independencia. La noticia de este voto, junto con la de que O'Donojú había sido declarado traidor y fuera de la ley, fue una invitación para que el Congreso se convenciera de que no podría depositar el trono ni en Fernando VII ni en persona de su familia, razón por lo que era el caso de ejercer la facultad que le concedía el artículo 3o. de los Tratados de Córdoba, y de que se designara al emperador que mejor le pareciera. Esto dio lugar a que emergieran a la superficie y dispuestos a combatir, tres partidos que desde antes de la instalación del Congreso venían incubando. El primero y más poderoso, puesto que contaba con el apoyo de la militarada, era el iturbidista, en el que figuraban añejos soldados realistas y criollos compañeros de lides e ideas del caudillo. Pugnaba, lógicamente, por la exaltación de éste al poder coronado. El partido opuesto era el republicano, en el que militaban los insurgentes

rancios, exdiputados al Congreso de Chilpancingo y la juventud mestiza o criolla de segunda o tercera generación, embebida de las ideas filosóficas de la Revolución Francesa. En tercer término estaba el partido de los borbónicos, en el que se refugiaban los peninsulares de pura cepa, irreductibles a la independencia, enemigos por igual de Iturbide y de la República, pero, de momento, aliados con los partidarios de ésta, sólo por el afán de impedir que el consumidor de aquélla lograra el poder absoluto.

La coyuntura fue hábil y prontamente explotada por quienes cifraban sus esperanzas en el ya autocandidato al trono, que vitoreado por la chusma callejera, tal vez masa inconsciente, o quizá previamente aleccionada, atemorizada o sobornada —¡Viva Agustín I!— la noche del 18 de mayo, fue coronado emperador el 21 de junio siguiente.

Mi primer deseo —declararía Iturbide demolida ya la tramoya que hacía funcionar su corona— fue el de presentarme y declarar mi determinación de no ceder a los votos del pueblo. Si me abstuve de hacer esto fue únicamente porque me fue prudente diferir a los consejos de un amigo que estaba en aquellos momentos conmigo —jugando tresillo según cuenta uno de los historiadores—. Apenas tuvo tiempo para decirme: “Se considerará vuestro no consentimiento como insulto, y el pueblo no conoce límites cuando está irritado. Debéis hacer este nuevo sacrificio al bien público; la patria está en peligro; un rato más de indecisión por vuestra parte bastaría para convertir en gritos de muerte estas aclamaciones”. Conocí que era necesario resignarse a ceder a circunstancias...

El Congreso sancionó por sesenta y siete sufragios contra quince, el resignado holocausto de Iturbide. Lucas Alamán comenta:

Quedó, pues, nombrado don Agustín de Iturbide primer emperador constitucional de México, como se nombraban los emperadores de Roma y Constantinopla en la decadencia de aquellos imperios, por la sublevación de un ejército o por los gritos de la plebe congregada en el circo, aprobando la elección un senado atemorizado o corrompido. Aun esta aprobación no había sido legal, pues para darla sólo habían concurrido ochenta y dos sufragios, cuando según el reglamento del Congreso, para que pudiera haber votación, se necesitaba la concurrencia de ciento y un diputados.

De la mesa de baraja empleada como trasfondo de su plataforma política y merced a la flexibilidad de las bayonetas utilizando como trampolín, pasó don Agustín a ser *Mexici Primus Imperator Constitutionalis*. En su juramento prometió solemnemente “por Dios y por los Santos Evangelios”, entre otras cosas, que haría “guardar la Constitución que formarse dicho

Congreso, y entre tanto la española en la parte que está vigente, y asimismo las leyes, órdenes y decretos que ha dado y en lo sucesivo diere el repetido Congreso”. Pero no fue así. El título de emperador constitucional no pasó de ser un nombre, y el juramento, una promesa hecha a sabiendas de que no se cumpliría. Iturbide demostró, desde un principio, una gran afición al despotismo. Atentó contra la libertad de imprenta; trató, para librarse de enemigos actuales o potenciales, de disminuir el número de diputados; ocupó por la violencia sin respeto al derecho de propiedad, un millón y cuarto de pesos depositados por una conducta en Perote y Jalapa, hecho que imputó al Congreso que, ingenuo, habíalo autorizado para disponer de “cualquier fondo existente”. La reacción no se hizo esperar. Felipe de la Garza, brigadier acantonado en Nueva Santander, actual estado de Tamaulipas, reclamó la adopción de la forma republicana de gobierno, identificado al imperio con la tiranía. Eso fue pretexto suficiente para que Iturbide tramase un golpe de estado capaz de mantener firme su autoridad. Mandó aprehender, pues, con este designio, a algunos diputados a quienes consideraba enemigos, entre ellos muchos de buena ejecutoria como José Joaquín de Herrera, Lombardo, Servando Teresa de Mier, Fagoaga, Echarte, Terrazo, Obregón, Echenique, Juan Pablo Anaya, Tagle, Iturribaría, Mayorga, Zebadua y Cerecero. La aprehensión pretendió fundarla Iturbide en la Constitución de Cádiz, que en principio había sido desconocida desde la proclamación del Plan de Iguala y la celebración de los Tratados de Córdoba y que, no obstante, inexplicablemente se conservaba vigente en el país, cuya emancipación real era absoluta y que Iturbide había jurado guardar. En tanto que terminaba el proceso abierto en contra de los diputados, el Congreso, que trabajosamente contaba con quórum, podría “tranquilizarse y descansar en las rectas intenciones del gobierno”. El diputado Valentín Gómez Farías propuso que el Congreso se disolviese, y su presidente, Mangino, sugirió que callara. “El Congreso –dijo– está en el caso de guardar silencio por ahora en este negocio, esperando que el tiempo aclare los sucesos que no pueden quedar sepultados en el olvido, hasta que el curso mismo de ellos indique en las diferentes circunstancias cuál es el camino que debe seguir el Congreso.” Éste accedió, pero don Felipe, el de Tamaulipas, no tuvo ni la misma paciencia ni igual ingenuidad, y reiteró su protesta. Esta vez en forma contundente. Mediante representación hecha en Soto la Marina, el 26 de septiembre de 1822 y firmada, además de por De la Garza, por el ayuntamiento, por los electores e individuos de la diputación provincial, por el cura párroco, por los oficiales de las milicias y por los vecinos de consideración, se exigía a Iturbide la inmediata libertad de los diputados apresados, la instalación del Congreso en el punto que él eligiera, la deposición y enjuiciamiento del ministerio, la extinción y supresión de los tribunales militares de seguridad pública y la libertad de los demás presos

políticos. Ni el levantamiento prosperó ni Iturbide atendió la adversidad. El Congreso, por su parte, fue nuevamente de la mano al emperador. Rechazó una moción del diputado Lorenzo de Zavala para lanzar una nueva convocatoria merced a la cual la legislatura se reintegrara sobre nuevas bases, moción sin duda favorable a los intereses personalistas del emperador. También tuvo el Congreso la presteza y mal tino simultáneos de reprobar diversas proposiciones de Iturbide para que se disminuyera el número de diputados, se le concediera el derecho de vetar los artículos de la Constitución que llegara a aprobar el propio Congreso, se adoptase la ley excepcional de las Cortes españolas para juzgar cierta clase de delitos y, en fin, se autorizase la formación y organización de un cuerpo de policía requerido por el gobierno. Las negativas acumuladas del Congreso dieron cuerpo al pretexto, ya antes anhelado por el emperador, para acabar con el órgano que obstruía la labor de su gobierno unipersonalísimo. El 31 de octubre de 1822 el emperador decretó formalmente la disolución de la Asamblea. Cupo al brigadier Luis Cortázar la honrosa tarea de ejecutar la orden en el perentorio término de media hora, con apego a las reales instrucciones recibidas. La imperial determinación que puso fin al Congreso, no obstante su antijuridicidad, aparecerá como paso benigno al compararlo con otros remedios a los que habría de recurrir en breve “el emperador constitucional” al tratar de salvar su investidura: el embridamiento y aparejamiento, en calidad de acémila, del alcalde de Jalapa, Bernabé Elías, así como las órdenes para que fuesen pasados por las armas, “con las casacas vueltas al revés”; los prisioneros de Jalapa y para que se “diezmaran” los soldados rebeldes de Chiapas y se fusilara a la totalidad de los oficiales.

Pero de haber dejado a la monarquía sin Poder Legislativo habría equivocado a descubrir su esencia tiránica. Era necesario, al menos, guardar la apariencia de que se vivía bajo un régimen de derecho o tendiente al derecho. Por eso el soberano creó lo que, a falta de mejor nombre, determinó Junta Instituyente, integrada, de acuerdo con su real capricho, por uno o por dos diputados representantes de cada provincia. Tocó a la Junta el desempeño de una doble tarea: en lo ordinario, precipitar la ruina política del régimen y acabar la ya decantada popularidad de Agustín I; en lo extraordinario, elaborar el proyecto del Reglamento Provisional Político de Gobierno del Imperio Mexicano, con el que dio al traste Antonio López de Santa Anna, cuyo primer grito de sistemática rebeldía en contra de todo y por menos contra sí mismo, y por el bien del país, cobró forma gracias a la confabulación de la sonada que él propició y de los mismos militares iturbidistas –José Antonio Echávarri, Felipe Codallos y Luis Cortázar– en el Plan de Veracruz y en el Acta de Casa Mata.

Para cumplir con su cometido común y corriente, la Junta

impuso desde luego —cuenta Rivera Cambas— un préstamo de dos millones 800 mil pesos con la hipoteca de una contribución federal sobre los habitantes del imperio; prohibió la exportación de dinero aun para los españoles que querían emigrar, a quienes solamente se les permitía llevar la ropa de uso y muebles necesarios (sabía medida que en la actualidad practica fielmente la triunfante revolución cubana); señaló las penas contra los conspiradores; restringió la libertad de imprenta; prohibió la entrada de tejidos ordinarios de lana y algodón y de algunos comestibles, y patentizó que no era posible el arreglo de la hacienda pública al fijar los gastos de la nación en 20 millones de pesos, de los cuales un millón y medio eran para los gastos de la renta real; y calculando los productos tan sólo en nueve millones, quiso cubrir la falta con el producto de la renta del tabaco y la capitación general de cuatro reales sobre todos los individuos de ambos sexos de catorce a sesenta años y una contribución sobre arrendamiento de fincas; también creó cuatro millones de cobre, con cuyas disposiciones acabó de matar el poco crédito que tenía el imperio, sin que por eso se prescindiera de los preparativos para la jura del emperador, empleando los ayuntamientos crecidas sumas.

En virtud de sus propias contradicciones, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano no es, como debió haberlo sido dada la naturaleza del órgano que lo creó, una Constitución, pero sí aspiró a serlo. Empieza por abolir en su artículo 1o.:

La Constitución española en toda la extensión del imperio... Porque la Constitución española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado; porque aun respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se halla envuelta; porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres (léase intereses y costumbres de Iturbide y de su bando) y especialmente a nuestras circunstancias (léase circunstancias creadas por Iturbide y su séquito).

Inevitablemente, “el clero secular y regular será conservado en todos sus fueros y preeminencias, conforme al artículo 14 del Plan de Iguala”, según rezaba el artículo 4o., en tanto que el precepto anterior declara que

La nación mexicana y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo (la imposición grava no sólo a las generaciones presentes, sino también a las futuras), profesan la religión católica, apostólica y romana con excepción de toda otra. El gobierno como protector de la misma religión la sostiene y contendrá contra sus enemigos. Reconocen por consiguiente la autoridad de la santa iglesia, su disciplina y disposiciones conciliares...

Un asomo de reconocimiento de ciertas libertades hay en los artículos 10, 11 y 12, en tanto que en el 13 se insinúa la concepción de la propiedad

como función social, pues consignaba que el “Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización”, simiente de lo dispuesto por los párrafos primero y segundo del artículo 27 de la Constitución vigente.

El derecho del hombre de pensar libremente y manifestar con libertad sus ideas, era reconocido por el artículo 17, en tanto que pensamiento y manifestación de ideas no pugnaran con la Iglesia y con la monarquía, pues no resultaba lícito atacar directa ni indirectamente ni hacer, “sin previa censura, uso de la pluma en materia de religión y disciplina eclesiástica, monárquica moderada, persona del emperador, independencia y unión, como principios fundamentales admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del Plan de Iguala”. En consecuencia, confirmaba al artículo 18,

La censura en los escritos que traten de religión o disciplina eclesiástica toca al juez ordinario eclesiástico, que deberá darla dentro de 24 horas si el papel no llegara a tres pliegos, o dentro de seis días si pasare de ello. Y si algún libro o papel sobre dichas materias se imprimiese sin la licencia indicada, podrá dicho juez eclesiástico recogerla y castigar al autor e impresor con arreglo a las leyes canónicas.

Un privilegio clerical más establecía el artículo 21, según el cual “ningún mexicano, excepto –por supuesto– los eclesiásticos, pueden excusarse del servicio militar, siempre que la patria necesite de sus brazos para su defensa y conservación”. El clérigo era inmune, gracias a la vacuna del fuero, a los daños que causa servir a la patria.

Democráticamente se prescribe, en el artículo 23, la división de poderes, pero, en cambio, la tiranía absolutista deja caer el embozo en el artículo 29, que declara “sagrado e inolvidable” al emperador, depositara del Poder Ejecutivo y “jefe supremo del Estado”, a quien el artículo siguiente le encomienda en cuarto lugar

conservar el orden interior y la seguridad exterior; por todos los medios que las circunstancias de la guerra antes sorda, y en la actualidad ostensible con que necesariamente se nos ataca, están a su discreción, y pueden hacer sentir a los enemigos el poder de la nación, y la firmeza con que sostendrá sus derechos pronunciados, su gobierno establecido y el rango a que se ha elevado.

De los bellos pensamientos de Morelos hay uno que, sin saber cómo, traspasó las fronteras del absolutismo, filtró al seno de la Junta y plasmó en el artículo 90 del Reglamento, que obligaba a los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes, a no omitir diligencia

para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación con planes juiciosos, según los cuales pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industrioses, el repartimiento de tierras comunes o relengas, salvo los ejidos precisos a cada población.

El Plan de Veracruz, del 6 de diciembre de 1822, que clamaba: “¡Viva la nación! ¡Viva el soberano Congreso libre! ¡Viva la verdadera libertad de la patria, sin admitir ni reconocer jamás las órdenes de Agustín Iturbide!”, fue sucedido por el Acta de Casa Mata del 10. de febrero del año siguiente, que, como todas las de su especie –típico militarazo–, desconocía, reprimía y fijaba bases para una reconstrucción política. Se pone en práctica el silogismo del absurdo: como la soberanía reside en la nación, es indispensable que el Congreso sea reinstalado –artículo 10.

La presión militar forzó al emperador, “hombre desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos”, a desistir de lo hecho y a reinstalar, en consecuencia, al maltrecho Congreso que, rencoroso, ni siquiera aceptó su abdicación (simple renuncia) hecha saber el 19 de marzo de 1823 en boca del ministro Juan Gómez y Navarrete, por haber sido nula su proclamación (simple autonombramiento) ivoto de sesenta y siete diputados y ratificación de ciento seis! “La corona la admití –protestaba don Agustín I en un postrer alarde de bufón– con suma repugnancia”. Se despedazaba en el suelo, con estrépito de ridículo, la alhajada corona imperial. Su desplome llevaba implícito un último incumplimiento a la promesa hecha. Anecdoticizan los historiadores que al colocar Mangino, presidente del Congreso y amigo de Iturbide, la corona sobre las sienes de éste, intencionalmente le dijo: “No se le vaya a caer a V.M.”, y que Iturbide contestó, comprendido el doble sentido de aquellas palabras: “yo haré que no se me caiga”. El emperador eterno (*Imperator in adaeternum*) mantuvo la testa coronada exactamente una eternidad para los súbditos: nueve meses y diecinueve días.

No tardaron en dejarse sentir las consecuencias del golpe militar. Por decretos de 31 de marzo y de 8 de abril del mismo año de 1823, se hizo cesar el Poder Ejecutivo existente desde el 10. de mayo anterior. De pleno derecho se declaró nula la coronación de Iturbide. Eran insubsistentes tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba, pero persistían con toda su fuerza las garantías (?) de religión, unión e independencia. Se establecía, en fin, un supremo Poder Ejecutivo compuesto por tres miembros integrantes del Congreso.

Aparece, en estos momentos, sumido el país en tal confusión política. Con el pronunciamiento de Santa Anna brotan incontenibles y medran sin



interrupción los gérmenes de un pretorianismo que por cien años devendrá crónico. La impreparación política del pueblo era causa de que el Congreso no encajara como institución típicamente representativa y de que el necesario equilibrio de los poderes se viera constantemente amenazado y frecuentemente roto.

Esta situación y la conducción del caos se los disputa rabiosamente a la mafia militar la ambición eclesiástica, valida para la realización de sus manio-bras, de un clero torpe que acelera su desprestigio al excomulgar y bendecir a discreción, de acuerdo con las exigencias y con su pasión.

### Otro Plan y las instituciones que pierden lo que no tienen

Ante la necesidad ingente de construir a la nación, el Congreso alcanzó sólo a formular y conocer, sin haber tenido tiempo de discutir, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 mayo de 1823, conocido con el nombre de Plan del Valle, por la decisiva influencia que tuvo en su preparación el diputado por Guatemala, José del Valle, quien lo defendió con un “discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso”. Participaron también en su elaboración, de modo muy principal, Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala. Lo firman, al lado de las personas mencionadas, Juan de Dios Mayorga, José Mariano Marín, José María Ximénez, José María Bocanegra y Francisco María Lombardo.

El Plan empieza por romper abiertamente las ataduras jurídicas –Plan de Iguala y Tratado de Córdoba– que los acontecimientos recientes habían extraído de los hechos. Parte del franco reconocimiento de que “ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se lo ha dado... ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo ha otorgado”, y de ahí concluye que “la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general...” Por este generoso portón, sin batientes ni barreras, penetra ya la soberanía nacional, concebida a manera clásica como “única, inalienable e imprescriptible”, pero deformada porque su ejercicio compete, por igual, a “los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo, al propio cuerpo legislativo que decreta las leyes, al ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos, a los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales y, por último, a los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios”. En gracia al polifacético ejercicio de esta soberanía nacional se desempolvan los derechos típicos de la persona humana de libertad, igualdad, propiedad y de origen corporativo de la ley. Por supuesto, se ratifica el derecho y el deber de los ciudadanos de “profesar

la religión católica, apostólica y romana, como única del Estado”, pero, en cambio, se innova que “la nación mexicana es una república representativa y federal”. Admitida la división de poderes, el Legislativo se deposita, con anfibología terminológica, en un “cuerpo legislativo” –Cámara de Diputados– y en un “Congreso nacional del Senado”, en tanto que el “cuerpo ejecutivo” se integra con tres individuos a quienes entre otras tareas, se encomienda la de nombrar y remover a jueces y magistrados. Pero, no obstante, la idea era clara: “Debe haber –se decía en la Exposición de motivos– un cuerpo que quiera, otro que obre y otro que conserve.”

Nota distintiva de gran valor en el Plan es un asomo de control de la conveniencia y constitucionalidad de las leyes de expedidas por el Congreso. Efectivamente, en la base 4a. se impone al cuerpo ejecutivo el deber de residir en el lugar que le señale el legislativo y “presentar a éste dentro de quince días los inconvenientes que puede producir una ley”, en tanto que el Senado tiene la obligación de “celar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto: reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma”.

Así, el Ejecutivo vigila que las leyes sean convenientes y, por su parte, el Senado actúa como órgano de conservación del sistema constitucional, para lo cual puede llevar a la consideración del Poder Legislativo las leyes que juzgue necesarias y, además, ejercita el control de la constitucionalidad material y formal de las leyes, mediante el reclamo que puede elevar ante el propio cuerpo legislativo.

Pero la desafortunada actuación de los partidos en pugna, la conducta torpe y ambiciosa de gran parte de sus jefes, lo bastardo de los fines por aquéllos perseguidos, lo indefinido de las ideas nacionales, la falta de genuina tradición política, y la incompreensión, carencia de visión y deslealtad de quienes tenían la suficiente capacidad para encauzar los destinos del pueblo y no supieron o no quisieron aprovecharla, fueron motivos para que se dejara sentir eso que Rabasa llama, con benévolo desacierto, “el prestigio de las instituciones”, puesto que ellas habían nacido desprestigiadas. Su descrédito les era ingénito.

Ante la ineficacia gubernativa del poder central y el concomitante incremento del caudillaje militar y caciquismo político, natural era que los pequeños poderes de provincia se sintieran desvinculados y, en ciertos momentos, enemigos de la capital. Estas circunstancias hicieron madurar la naciente idea de acoger, como elemento esencial de la estructura constitucional, la forma de gobierno. Antecedentes remotos y próximos los había que abonaban el terreno y fertilizaban la tesis. El reino de Nueva Galicia, las capitanías generales de Yucatán y Guatemala y las provincias internas de oriente y occidente

y, con posterioridad, las intendencias, tuvieron gobiernos en buena parte independizados del virreinato. Ramos Arizpe luchó denodadamente en las Cortes españolas por el establecimiento real de las diputaciones provinciales. La misma batalla se libró ante los órganos de gobierno emanados del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba. Ahora, próximo a reunirse el Congreso que habría de reconstituir a la nación conforme a principios antagónicos a los que sustentó el régimen de Iturbide, la adopción del federalismo era una exigencia imperativa que venía de la periferia al centro, amenazadora, como pequeña nube que, aproximada, se convierte en tempestad. El reclamo no admitía condiciones, y tras de él deslumbraba el reflejo de la bayoneta y ensordecía el tronar de los fusiles.

Primero fue Guadalajara la que el 12 de mayo proclamó, por medio de su Junta Provincial, su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal:

Primera. Desde este día y hasta que no se reciba la contestación del soberano Congreso y supremo Poder Ejecutivo (¿aceptan ustedes, o no aceptan, el régimen federal?), se suspende el cumplimiento de todos los decretos y órdenes que se expidan por uno y otro poder.

Segunda. Durante esta suspensión, la diputación provincial será la primera autoridad de la provincia, y con ella deben entenderse todas las demás en el último recurso.

Querétaro, Yucatán y Sonora, pronunciábanse, a su vez, por el federalismo. Oaxaca, por su parte, devolvió la convocatoria del Congreso y, además, a manera de represalia, instaló un “Congreso provincial” y proclamó su independencia.

Y, así, el sistema federal del molde norteamericano, que quizá no tenga entre nosotros positiva raigambre, si para encontrar ésta se atiende a la ortodoxia jurídica o a un examen superficial de nuestra historia y pasado político, resulta, en su origen, definitiva y típicamente nacional, si se ve a los intereses locales que tuvo por misión proteger.

### El segundo Constituyente, el voto compromisorio y la Constitución de 1824

Fue por esto que habiendo convocado el Congreso a un nuevo Constituyente que laborara sobre las bases constitucionales por aquél formuladas, se vio precisado a expedir el 12 de junio de 1823, previamente a la reunión convocada y sin poseer ya facultades legales para ello, un voto de indefinible natu-

raleza legal, que es, a un tiempo, compromiso y disculpa a favor del sistema republicano federal. Voto cuya finalidad era clamar los temores y satisfacer las diferidas ambiciones de innúmeros generales y caciques diseminados en el territorio nacional, a quienes el nacimiento de una federación compuesta de “estados libres y soberanos” permitiría detentar el poder, repartir heredades, conferir canonjías y disfrutar las delicias del mando, sin estar real y efectivamente vinculados con la jerarquía central:

El soberano Congreso constituyente –rezaba el mencionado voto–, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación.

“...el primer Soberano Congreso Mexicano ha cerrado sus sesiones hoy 30 de octubre de 1823”, declaró en la solemne sesión de clausura el presidente de la Asamblea, Francisco Manuel Sánchez de Tagle. Con la misma prisa que el extinguido, el nuevo Congreso –segundo Constituyente–, instalado el 7 de noviembre, se apresuró a apaciguar los apremios provinciales a favor del federalismo –21 estados y 5 territorios:

El día 14 del mismo mes, a nombre del gobierno, el ministro La Llave, no obstante sus particulares opiniones contrarias al sistema federal, se presentó al Congreso promoviéndose se estableciese cuanto antes y en constancia con los deseos de las provincias, la forma de gobierno por la cual éstas se habían declarado.

De esta premura brotó lo que se habría de llamar el Acta Constitutiva, redactada, según afirma Juan de Dios Arias, en el breve plazo de tres días por Miguel Ramos Arizpe, campeón del federalismo y presidente de la Comisión de Constitución. El proyecto de Ramos Arizpe se presentó el 20 de noviembre, se distribuyó el 22 y se discutió desde el 3 de diciembre de 1823 hasta el 31 de enero de 1824, fecha con la que aparece aprobado. Es el Acta primicia, hecha por las circunstancias inaplazables, de la Constitución Federal que vería la luz el 4 de octubre de este último año.

Tras de hacer el paseo ritual por los conceptos de libertad e independencia, soberanía y residencia de ella, religión católica impuesta a perpetuidad, división clásica de poderes, y reconocimiento de algunos derechos, los autores del Acta resumieron su meollo en la adopción enfática de la forma de gobierno federal –artículo 5o.–, en el señalamiento de las partes que integran la Federación –artículos 6o. y 7o.–, y en la enumeración de las prohibiciones y garantías impuestas y otorgadas por el Gobierno Federal al de los estados –artículos 24 al 29 y 32 al 34.

## La nueva moneda y la Constitución Federal de 1824

Del 10. de abril al 3 de octubre de 1824, el Congreso discutió el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que publicó el día 4 de este último mes, con la denominación de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. “Trabajo –comenta Juan de Dios Arias– que no presentó dificultades de ninguna clase, porque la misma ignorancia en que estaba el sistema proclamado no daba ocasión de conocer sus dificultades ni sus ventajas.”

La verdad es que, como moneda nueva, de cuño extraño, con efigies insuficientemente identificadas y cuya aleación se ignoraba, penetra el federalismo en la circulación política del país. Su poder liberatorio para pagar la institucionalización nacional ha de ser, por muchos años, precario. Por lo pronto, es estímulo que despierta la controversia y enciende pasiones, que sólo podrá apagar la sangre de la lucha armada.

Lorenzo de Zavala sostuvo, en crónica despectiva, que los representantes de los estados estaban “llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores”.

Ya antes, al discutirse los artículos 5o. y 6o. del Acta Constitutiva, Servando Teresa de Mier recriminaba en encendido discurso a quienes se manifestaban por el sistema federal de gobierno que él vaticinaba sería, por impropio causa principal de la ruina de México:

...la prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos) ha sido y está siendo el disparador de nuestra América, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación... ¿es cierto que la nación quiere república federada y en los términos que intente dárse nos por el artículo 6o.? Yo no quisiera ofender a nadie; pero me parece que algunos inteligentes en las capitales (se refiere a las capitales de provincia), previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias; son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieren tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? *Nihil volitum quid prae cognitum*. Llámese cien hombres, no digo de los campos, ni de los pueblos, donde apenas hay quien sepa leer, ni que existen siquiera en el mundo angloamericanos,

de México mismo; de esas galerías háganse bajar cien hombres, pregúnteseles qué casta de animal es república federada, y doy mi pescuezo si no responden treinta mil desatinos. ¡Y esa es la pretendida voluntad general! –“Zarandajas de los pobres políticos de provincia”, que con posterioridad decía Mora– con que se nos quiere hacer comulgar como niños!...

Los argumentos de Teresa de Mier –comenta Horacio Labastida, de quien es la cita transcrita– no correspondían a la realidad de México. La Nueva España fue un conjunto unido sólo en apariencia. Los distintos reinos primero, y después las intendencias, constituyeron las partes de un todo, enlazado por las formalidades del virreinato y la fuerza militar; pero los intereses económicos y sociales de cada región no confluían dentro de un conjunto armónico. La falta de comunicaciones y transportes y la ausencia de una infraestructura destinada a apoyar el desarrollo interno creó un sistema político y económico local, con sus respectivos mercados, que tenía conexiones generales únicamente en el capitulo relacionado con la Corona. Esta situación, acentuada por los grupos emergentes, continuó como un legado durante el siglo XIX. La única manera de mantener cierta concordancia entre las provincias y el centro fue sugerida por Ramos Arizpe en el Acta Constitutiva y adoptada por el Constituyente; esto es, la forma republicana y federal. “La imposición del sistema federal por las provincias –anotó Rabasa– sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se sentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero, por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora el afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar”. El mismo Rabasa no dejó de conocer que el sistema reconocido por el Acta y la Constitución era para la época el más complicado de todos, y que requería una delicada comprensión de sus principios inspiradores; pero insistió en que sus autores demostraron que “eran conocedores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas”, y que “fuese cual fuese su opinión personal, obedecieran de buena fe al mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes celoso empeño de asegurar la libertad interior de los estados como una garantía contra las usurpaciones del poder central”.

La experiencia de los tres siglos coloniales, que dejó la profunda huella de una sustracción cíclica e irracional de la riqueza provincial y el indudable abuso, de esta materia, del primer imperio, disminuyeron las posibilidades de cualquier otra solución. El federalismo fue una respuesta política adecuada a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo pasado, y su significado ahondó tanto en la vida social de México, que la antinomia federalismo-centralismo se transformó, hasta 1857, en una permanente batalla entre liberales y conservadores. El centralismo fue la doctrina de los intereses creados,

y el federalismo el apoyo de quienes buscaron el progreso de la nueva república. Pero en este asunto hay algo más que adicionar: Los liberales eran republicanos y federalistas porque entendieron que estas expresiones políticas correspondían a los ideales definidos por Morelos en la Independencia, y también porque a través de las flamantes instituciones gubernamentales podrían encontrar acomodo, en el cuerpo social, los sectores demográficos liberados en el periodo 1820-1821.

Herrera y Lasso, por su parte, corrobora:

Error inveterado y persistente, que urge disipar de una vez por todas, es el que hace de nuestro federalismo una creación ex nihilo o, a lo sumo, una imitación extralógica del gobierno norteamericano, en cuya “República floreciente y feliz” reconocieron nuestros constituyentes “haber tenido un modelo que imitar”.

Ni lo uno ni lo otro. Desde el punto de vista ideológico, fue el nuestro un proceso de desintegración mediante el cual el concepto unitario de nación fraccionó su contenido y adquirió en el de federación una nueva forma de coordinación no por razones de conveniencia lógica o extralógicas, sino por el apremio de una ineludible necesidad, para convencerse de lo cual basta releer el libro de Zavala; basta darse cuenta de que, caído el Imperio, aunque no hubiera una real independencia local, había el presentimiento y el ansia de ella; basta considerar con qué “gritos tumultuosos y anárquicos” la exigían las Provincias encabezadas por Zacatecas y Jalisco. Era tal el sentimiento de rebeldía contra el debilitado gobierno del Centro, que si México no se hubiera constituido en República Federal habría corrido el gravísimo riesgo de disgregarse en beneficio de nuestros vecinos del Norte.

Ciertamente, el federalismo era una institución importada. Su origen no era nuestro. No fueron los mexicanos, recién nacidos a la vida independiente, ni sus inmediatos antecesores, los gobernantes y gobernados de Nueva España, ni los pobladores de las tierras de Anáhuac, quienes lo inventaron, pero tampoco eran genuinos muchos otros principios acogidos por la Constitución de 1824, como régimen republicano, la división de poderes o el reconocimiento de ciertos derechos públicos, individuales. Ningún pueblo tiene, y menos en la iniciación de su vida política, ideas e instituciones absolutamente suyas. Sociológicamente, está demostrado que la imitación es antecedente forzoso de la invención y que aquélla constituye por sí misma una ley cuyo cumplimiento condiciona el progreso de las sociedades. Todas las constituciones, y entre ellas todas las nuestras, tienen una forma y un contenido que discrepan o coinciden entre sí. Pero de estos dos elementos, la forma entraña siempre una aspiración; el contenido una posibilidad. Formalmente, el centralismo político era inadmisibles porque lo rechazaba la voluntad unánime de los pobladores del país, parcialmente agrupados en las

entidades políticas diseminadas en su interior. Ellos pudieron comprobar, bajo el breve Imperio de Iturbide, que un poder centralizado equivalía a la dictadura y, aunque era cierto que de la segmentación de este poder podrían nacer tantas pequeñas tiranías como entidades federativas se crearan, este extremo era preferible al de admitir la convalidación del despotismo en su poder único. El ejemplo de Estados Unidos, con ventaja cronológica de medio siglo de vida independiente, estaba próximo y, sin artificios, invitaba a su emulación. En el ambiente ideológico en que trabajaron los constituyentes de 1824, se enfrentaban el pasado, con su cauda de fueros y privilegios, y el nacimiento de nuevas estructuras políticas que llevaban en su entraña la promesa de poder conseguir lo permanentemente ambicionado, es decir, la libertad. El clero y el ejército, autoderrotados temporalmente por el abatimiento del desgobierno iturbidista, estaban aún muy lejos de abandonar el terreno de la lucha para hacer prevalecer sus fueros y sus privilegios, sus tribunales especiales, sus exenciones y el mantenimiento de un irritado régimen de desigualdad repudiado con éxito en Francia y en Estados Unidos y visto ya con general antipatía por el resto de los países europeos. Quienes fueron primero realistas, después fernandoseptistas y, en última instancia, partidarios a la vez de la Independencia y del Imperio de Iturbide, no tenían la fuerza suficiente para imponer de modo absoluto sus ideas, pero tampoco estaban dispuestos a cejar. Lo mismo acontecía con los sectores que desde un principio abrazaron la insurgencia, fueron con posterioridad enemigos de la monarquía criolla y lo eran ahora el centralismo. Era inevitable, pues, una fórmula de transacción y a esta necesidad respondieron sucesivamente el voto del Congreso, promisorio del régimen federal, el Acta Constitutiva y, finalmente, la Constitución de 1824. A cambio de aceptar la intolerancia religiosa hecha valer a perpetuidad por el artículo 3o. de la Constitución, combatido fogosamente aunque sin éxito por el diputado jalisciense Juan de Dios Cedeño, desde que se discutió el artículo 4o. del Acta Constitutiva, el grupo conservador aceptó la imposición del régimen federal.

Uno de los puntos más notables de esta Constitución –dice Juan de Dios Arias, al referirse a la de 24– fue la intolerancia religiosa, principio despótico y absolutamente contrario a la prosperidad de un pueblo que se alistaba entre las naciones libres... De tan graves defectos plagada la que debía ser la ley fundamental de la República, no podía tener consistencia ni dar segura garantía de un orden duradero; sin embargo, los estados contentábanse con el título de independientes y soberanos. Por entonces, las concesiones hechas por la Constitución les proporcionaban el más alto grado de libertad a que podía aspirarse en aquel tiempo de atraso y de ignorancia en materia de derechos civiles y políticos; por lo mismo la República se mantuvo en admirable paz esperando a que se concluyese la Constitución y a que viniesen los trabajos electorales.



En la labor del Constituyente de 1824 no hubo ni ignorancia, como lo quiso Zavala, ni afán de imitación ciega, como lo pretendió Lucas Alamán. Hubo, sí, ansiedad rayana en desesperación, porque los autores de la Carta no podían tener certeza plena de que, pese a su gran esfuerzo, ésta fuera suficiente para satisfacer los violentos requerimientos de los grupos contendientes, recibidos en el Congreso. A tal convicción se llega con sólo correr la vista, entendiendo un poco entre líneas, por el manifiesto que los diputados dirigieron a la nación el mismo día 4 de octubre en que su obra vio la luz; manifiesto firmado, por cierto, por el propio Lorenzo de Zavala, a la sazón presidente de la Asamblea. En él los constituyentes dicen haberse entregado a la “obra más ardua” que pudiera haberseles encomendado. Enfrentaban con valor la cruda realidad nacional que les planteaba la disyuntiva de acoger el federalismo o entregar al país a la anarquía:

...disuelto el Estado con la caída de este hombre desgraciado –se refieren, por supuesto, a Iturbide–, nada pudo contener el grito de las provincias: ninguna tenía superioridad sobre la otra, y la nave del Estado se habría visto sumergida entra la borrasca más deshecha si la cordura y sensatez con que obedecieron los pueblos la convocatoria del anterior Congreso, no hubiera dado a la nación una nueva existencia. ¿Y podía el Congreso desatender los votos de un pueblo que acababa de dar una prueba tan eminente de su ilustración? ¿Y los diputados podían venir a sufragar contra la voluntad de sus comitentes? Jamás los legisladores de alguna nación tuvieron tan claramente manifiesta la opinión pública para dirigirse y dirigirla a ella misma; jamás los representantes de algún pueblo se hallaron en circunstancias tan favorables para conocer los deseos de los mandatarios... La voz de la República Federal se hizo escuchar por todos los ángulos del continente y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la nación... Vuestros representantes no tienen que acusarse de haber precipitado la marcha de los sucesos...

Más adelante, el Congreso, a la par que remata la justificación de su tarea, reconoce con franqueza la fuente de su inspiración y alude directamente a las resistencias que tuvo que vencer y a la naturaleza del sistema de gobierno aceptado, cuya aplicación requería el esfuerzo del pueblo que se entregaba a él:

La división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la creación de multitud de establecimientos que han nacido en el corto periodo de once meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos de la de la invención original de las instituciones que ha

dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte.

Repárase en que el 4 de octubre en que se expedía la Constitución, el Congreso que le daba vida la sometía al juicio de las legislaturas provinciales establecidas, sin más base jurídica que el voto compromisorio, emitido quince meses antes. Continuaba al manifiesto: “La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente en la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia.” Los diputados dedican en seguida un largo párrafo a ejemplificar la tesis que sostenían. Finalizaban con una confesión que revela el conocimiento, si no cabal, sí ajustado a la realidad, sobre la entraña del federalismo, sobre el pasado inmediato que lo hacía imperativo y sobre el esfuerzo que requería llevarlo adelante:

El Congreso General está penetrado de las dificultades que tiene que vencer la nación para plantear un sistema, a la verdad muy complicado... El tiempo transcurrido desde el principio de nuestra revolución lo hemos empleado útilmente en almacenar armas propias para volver a las nieblas de donde salieron los gobiernos góticos... Si queréis ponerlos a nivel de la república feliz de nuestros vecinos del Norte, es preciso que procuréis elevarlos al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular. Esta es la única base de la verdadera libertad, y la mejor garantía de vuestros derechos y de la permanencia de vuestra Constitución.

A la luz de la técnica que cuenta en su favor con siglo y medio de posterior experiencia, puede verse que en esta Constitución, que adopta la forma republicana de gobierno, que reconoce los principios del régimen de derecho individualista y liberal –soberanía popular, gobierno representativo, anuncio de la proclamación de los derechos del hombre y separación de poderes– y que decide a ensayar el sistema federal por primera vez en pueblos de origen latino, se resumen cuatro diversas tendencias que vienen por los cauces de la ley fundamental norteamericana y del código gaditano. Llegan, a través de la primera, el derecho consuetudinario inglés y las cartas de concesión norteamericanas y por conducto del segundo, el derecho público español anterior al absolutismo y las teorías puestas en auge por la Revolución Francesa.

Toma la Carta de 1824 su sobriedad, por lo que hace la declaración de los derechos del hombre, de la Constitución de Cádiz, y se apega al sistema anglosajón en lo que ve a la organización gubernativa que ha de garantizar el respeto a esos derechos. Resolución íntegra de la Constitución norteamer-

ricana es la estructura del gobierno, dentro de la cual se acepta el bicameralismo, con senadores nombrados por las legislaturas de los estados; y la vicepresidencia de la República por elección. La presidencial era hecha por las propias legislaturas, mediante designación de candidatos por cada una de ellas y el envío de la lista al Congreso Federal que computaba los votos. Era inmovible la magistratura de la Suprema Corte, designada también por las legislaturas locales.

La Constitución de 1824 no fue mera copia de los patrones que le sirvieron de modelo, sino que en su articulado percíbase un esfuerzo por acoplar al funcionamiento de ciertas instituciones a nuestra realidad política, incapaz de adaptarse al mecanismo riguroso de una teoría pública. Así, por ejemplo, el procedimiento electoral establecido por el artículo 79 no es, en este orden de ideas, más que una clara visión de que si en nuestro tiempo la efectividad del voto popular es en buena parte sólo aspiración, en aquella época el sufragio no pasaba de ser una quimera. El procedimiento de elección indirecta, aparentemente complicado, a no ser por el impedimento que significarán los constantes motines y revueltas de futuro próximo, habría sido un medio educativo idóneo de la capacidad política del pueblo mexicano.

### Los partidos nacionales y la nación partida

La anarquía es un periodo de vida política que transcurre entre dos constituciones y que abarca la vigencia de éstas. La definición connota exactamente los acontecimientos de 1824 a 1836, fecha en la que cesa el vigor de la ley fundamental del año primeramente citado. Con el establecimiento del federalismo adquiere forma el esquema de los partidos.

En el conservador, que en este lapso enarbola el gallardete del centralismo, figuran los españoles, criollos y realistas que dieron la batalla por la consumación de la Independencia, y cuya última vestimenta, aún no del todo raída, era la de súbditos de Iturbide. El partido liberal, fiel al federalismo constituido en 1824, sigue siendo invariable resultante de la constancia ideológica de los primitivos insurgentes y posteriores republicanos. Cada partido ostenta principios irreconciliables con los del contrario. Cada partido tiene sus prohombres y sus cerebros. José María Luis Mora marca las metas progresistas del partido liberal; Lucas Alamán precisa las finalidades estacionarias o retrógradas de los conservadores. Progreso y retroceso, o estancamiento en el mejor de los casos, frente a frente. El anhelo de lo nuevo sofocado por los suspiros del pasado. Libertad y servidumbre, Igualdad y privilegio.

Mora resume los objetivos de lo que él mismo denominó “el símbolo político de todos los hombres que profesan el progreso”: el establecimiento

de la absoluta libertad de opinión y la supresión consecuente de las leyes restrictivas de la prensa; la abolición de los privilegios del clero y de la milicia; la supresión de las instituciones monásticas y de las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles; el reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar su renta y de hipotecas para su futura amortización; la redistribución de la riqueza territorial y la circulación de los capitales impuestos en ella; el fomento integral de la educación elemental y superior y la eliminación del monopolio eclesiástico de la enseñanza; la supresión de la pena capital para castigar los delitos políticos y, finalmente, la defensa de la integridad territorial de la nación, mediante la colonización por elementos afines a la población del país. Habría que agregar que a la prosecución de estos fines correspondía, por la fuerza, la adopción ilimitada de un régimen de derecho expresado en una carta constitucional que reconociera los derechos públicos individuales estereotipados por la Revolución Francesa, garantizados por una verdadera democracia puesta en acción mediante el funcionamiento del sistema federal.

Sin necesidad de mucha perspicacia puede colegirse cuáles eran las aspiraciones del grupo conservador, perseguidas con tenacidad desde los albores de la Independencia, pero mantenidas más o menos ocultas hasta que, a mediados del siglo, Alamán no les arrancó la careta y expuso su doctrina en cariñosa misiva dirigida a su aprovechado ahijado, el sereno don Antonio. Basta, para delinear los principios de la conserva, con ir al extremo opuesto del punto que ubicaba a los liberales:

Aherrojamiento de la libertad de expresión, mantenimiento de los privilegios clericales y de la casta militar, injerencia directa de la Iglesia en los asuntos civiles, supervivencia de los fueros rígidos, de una y de otra categoría; concentración de la riqueza inmobiliaria en manos de las clases favorecidas y del alto clero, subsistencia del control eclesiástico en materia educativa, abandono social y económico de las clases desheredadas, intolerancia religiosa pública y privada, llevada a su último extremo, subordinación de la política nacional a la directrices pontificias, centralización política, gobierno unipersonal, ejercicio vigilante de la actuación pública y de la conducta privada, mantenimiento y enriquecimiento de la suntuosidad del culto católico, aparejado a la tajante exclusión de cualquier otro rito, repudio del sufragio universal y reserva del voto a los sectores sociales cultos y adinerados...

La lucha estaba entablada; huarache, pie descalzo, calzón blanco o *sans culotte* indio o mestizo, contra hábito talar, sable, charretera y arca dorada, unto de México.

La voz cantante de los conservadores fue entonada en sonoros salmos eclesiásticos y arengas de púlpito para confundir, en dolosa táctica, creencia y patrimonio de la representación eclesiástica:

El clero se empeñó en presentar como incompatible el catolicismo y el liberalismo para hacer inseparables el sentimiento religioso y la filiación política —comentó Rabasa—; pero, en cambio, los liberales... marcaron la distinción entre el clero y la Iglesia y entre la Iglesia y los dogmas, de suerte que llamaron a sus enemigos “clericales” sin abjurar por su parte del título de católicos. Pero en aquella época de transición, en que más que una lucha de principios había una evolución dolorosa de conciencia, y en que cada hombre antes de combatir al adversario, comenzaba por luchar consigo mismo, muchos, quizá la mayor parte, permanecían en la indecisión, querían hacer de la perplejidad el punto medio y llegaron a creer de buena fe que los extremos tenían una línea de acomodación aconsejada por la razón, por el patriotismo y por los principios religiosos. Éstos formaron el partido moderado, que si parecía avanzado en tolerancia, era reaccionario en política, y del cual se pasaba mucho más fácilmente al clericalismo neto que al liberalismo puro; partido esencialmente débil, puesto que tenía que componerse de hombres débiles y que perjudicó profundamente a la evolución rápida del liberal, porque éste se veía inclinado con frecuencia a confiar en los hombres de aquél, por la proximidad de sus principios y la elasticidad de sus concesiones.

Efectivamente, en el partido conservador hubo rigidez y, en el liberal, permeabilidad. El espíritu reformador de los liberales se enfrentaba a la violencia y tenía por ello que apelar a la revolución. Los moderados cubríanse con la capa de los liberales, pero horrorizados del aspecto revolucionario que vaticinaba la contienda, confiaban en el poder de la persuasión y optaban por la transigencia como fórmula de avenimiento. Eran progresistas de convicción y retardatarios en su conducta.

En este mar de encrespadas pasiones políticas habría de cabecear e irse a pique antes de llegar a puerto la nave constitucional que en 1824 zarpó impulsada por los vientos democráticos y federales.

### Pronunciamiento, planes, cuartelazos, arrebatos y lechadas

Sucédense entre la ley fundamental de este año y la aparición del tercer Constituyente en 1835, una serie, increíblemente intensa, prolongada y rápida, de pronunciamientos, cuartelazos y planes, claras manifestaciones de una precaria vida institucional.

Sofocada la rebelión de José Manuel Montaña en contra del gobierno de Guadalupe Victoria, y al fin de la gestión presidencial de éste, contienden en la lid electoral el autóctono Vicente Guerrero y el señorial Manuel Gómez Pedraza, a quien el voto de once legislaturas de las dieciocho existentes dio el triunfo.

Guerrero es “ídolo de la plebe”, al decir de Zavala, y “mulato semisalvaje”, en opinión de la aristocracia embrionaria, que ve en él, al término

de su gobierno, al socio en el motín de José María Lobato –“Viva Guerrero y Lobato, y viva lo que arrebató”– y al insurrecto de la Acordada, “motín que no se lava con lechada”. Destaca, del boceto que de él traza Enrique de Olavarría y Ferrari, que era

falto de instrucción y sin conocimiento alguno de los hombres, hijo de una raza que siempre ha visto con desconfianza a la blanca. Acostumbrado a esperar todo de su valor personal en las luchas francas del campo de batalla, en las que todo el que está en opuesto bando es enemigo y por tanto imposible de confundir con el amigo: echó a ver que para servir a la patria y a una causa justa no eran necesarios más que mucho amor a esa patria y esa causa, y que ese amor bastaba para convertir a un oscuro y humilde hijo del campo, como él era, en un héroe útil y grande ante sus ciudadanos. Creyó, al ser elevado al gobierno de su país, que no faltaría en la paz patriotas que abundaban en la guerra, y que, no faltándoles ellos, todo marcharía por fácil y buena senda con sólo amar la independencia y la federación, odiar al gobierno monárquico y a los antiguos opresores, respetar la representación nacional y practicar la igualdad.

Frente a Guerrero, derrotado por la elección de las legislaturas, Gómez Pedraza apunta en su haber ser

hijo de familia noble, ardiente, enemigo y perseguidor de los insurgentes, realista, distinguido y condecorado, porque siendo capitán del batallón de Fieles de Potosí hizo fácil la aprehensión del insigne Morelos, desbaratando la izquierda insurgente el 5 de noviembre de 1815, en Tetsmalaca, y partidario entusiasta de la monarquía de Iturbide.

El pronunciamiento de Jalapa por el caudillo de Casa Mata, seguido del Plan de la Acordada inicialmente jefaturado por Zavala y después por Lobato, y el terror infundido por el asalto al Parián, pusieron en fuga a Gómez Pedraza y dieron el triunfo legal, puesto que el Congreso no aceptó la renuncia de éste sino que declaró nula su elección, a Guerrero como presidente, y, como vicepresidente, a Anastasio Bustamante. Fallido intento de mezclar en un solo envase político el agua de las ideologías y el aceite de las pasiones.

En sus grandes líneas, el cuadro de la historia registra a menudo curiosas repeticiones. Guerrero no nació para el gobierno, como tampoco fue hecho para él Madero. 1829 y 1911 son, en este aspecto, fechas coincidentes en la historia de México. En las dos llegan al poder hombres limpios e integérrimos que, por serlo, habrían de fracasar en él. Zavala ministro de Hacienda en el régimen guerrerense, emite este juicio autosuficiente e injusto, pero que, no obstante serlo, revela, con gran parte de verdad, lo que sucedía:

...con la entrada del general don Vicente Guerrero a la presidencia, lejos de mejorarse el estado de las cosas, parecía que un genio malhechor insuflaba en los espíritus de las distintas clases de la sociedad el descontento, cuyas causas se hubieran buscado inútilmente en actos de arbitrariedad o de despotismo. Lejos de esto, si los vínculos sociales se relajaban más cada día; si la anarquía amenazaba al Estado, era porque la administración había pasado toda entera a manos del pueblo; era porque Guerrero no adoptaba un sistema fijo y combinado como se lo propuso el que pudo salvarlo –este potencial y humilde salvador no era otro que el propio Zavala–; era porque vacilaba en todas sus providencias, y desaprobaba al día siguiente lo que había resuelto el anterior; era también porque no solamente no obraban de acuerdo los ministros, sino que conjuraron contra el de Hacienda, Zavala, cuya presencia les estorbaba y era, por último, porque jamás la impunidad de los que atizaban la discordia fue tan escandalosamente permitida.

Guerrero creía que con respetar las formas federales, escribir diariamente a cuarenta o cincuenta personas cartas confidenciales, recibir con afabilidad a toda clase de gentes, dar entrada en el despacho a todo el que quería y con la conciencia de su pureza de intención, conservaría su popularidad, contentaría al ejercicio, acallaría a los maldicientes y conseguiría consolidar un gobierno democrático.

En el fondo, los defectos de Guerrero como gobernante eran su sencillez, su origen popular, su inexperiencia, su humanitarismo, su amor a la democracia y su respeto por la Constitución. “Ni aturdido, ni irresoluto, ni cobarde –rectifica Olavarría–, no faltaron a Guerrero ánimo ni valor a oponerse a la Revolución; lo que le faltó fue el patriotismo de quienes estaban obligados a ayudarlo y sostenerlo.”

En realidad, Zavala es el menos indicado para levantar la voz en contra del gobierno del que él era impopular sostén. Lo fue desde que encabezó el zipizape de la Acordada y el saqueo del Parián; lo siguió siendo al ser designado ministro de Hacienda: “Desgraciados habitantes de México –decía la prensa de esos días–, enterrad vuestras propiedades en los sepulcros, pues va tras de ellas el héroe de la rapiña.” El propio autor del Ensayo histórico reconocía su impopularidad al narrar que “por todas partes parecía que se uniformaba el grito para separarlo (a Zavala) de la administración”.

Plan de Jalapa fraguado en contra de Guerrero por el infidente Bustamante. Guerrero sale a combatir a los guerreros. Presidente interino, José María Bocanegra. Su interinato termina en breve con la sublevación de la guarnición de la capital. El Poder Ejecutivo en manos de un triunvirato: Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán; dos generales y un abogado. Al triunfo de la revuelta, el Congreso declara presidente, otorgando ascenso por riguroso escalafón, a Anastasio Bustamante: cuarenta y nueve años de

edad, veintiuno dedicados a combatir al partido de la insurgencia; médico de profesión, de afición, militar, con bien ganado grado de general; discípulo de Félix María Calleja del Rey, del que heredó, entre otra cualidades, la magnanimidad y la nobleza, enriqueció sus galones y charreteras en la defensa de Guanajuato y en la batalla del Puente de Calderón; se distinguió entre los sitiadores de Cuautla, persiguió a Morelos y fracasó en el intento de aprehenderlo; destacó al lado de Pascual Liñán en la campaña seguida contra Javier Mina y se ingenió para mantener sedientos a los sitiados de Sombrerete. Procedente de linajuda estirpe fue natural, que andando el tiempo, militar, como apasionado admirador de Iturbide, “...falto por completo de convicciones políticas... su ignorancia le hacía inclinarse al parecer de los altos dignatarios de la Iglesia y de los personajes conspicuos del partido conservador, lo que hizo que su administración fuera retrógrada, sanguinaria y justamente odiada”..., describía Guillermo Prieto.

Fue el de Bustamante un gobierno de terror, persecución, prisión, violación y muerte. Isidro Rafael Gondra, Francisco Victoria, José Salgado, Colín y Veramendi, Rosains y Cristóbal Fernández, Loreto Cataño fueron, entre muchas otras, algunas de sus víctimas. Su conquista más cara en este orden de actividades fue la inmolación de Vicente Guerrero, de la que Facio informa al Congreso “mascando camote y como quien no quiere tragarlo”, según relata Carlos María de Bustamante. La hazaña lo pasa a la historia, consagrado y salpicado de sangre, junto con su gallardo gabinete: Lucas Alamán, su consejero áulico, apostado en la Secretaría de Relaciones; Rafael Mangino, gran cajero de la Hacienda Pública; José Antonio Facio, el brazo fuerte de la espada homicida; y José Ignacio Espinosa, cegador de la justicia, gabinete de hombres ilustres como el que condenó a Madero en 1913.

El dinero, las sotanas y los quepís fueron los sostenes del gobierno bustamantista. La libertad añoraba, nostálgica del Imperio, mejores tiempos. Iturbide llegó a ser, comparado con Bustamante, gobernante ejemplar:

El gobierno de Iturbide –comentaba Zavala– sólo amenazaba, el de Bustamante ejecutaba; Iturbide quería intimidar, el gabinete de Bustamante infundir temor; Iturbide creía que la gloria de su nombre y el recuerdo de sus grandes servicios serían suficientes para sostenerle; el gobierno de Bustamante debía desconfiar de su propio mérito, por decirlo así, y tenía necesidad de buscar apoyo en las mismas fuerzas y medidas a que debía su elevación; Iturbide se había propuesto dejar la memoria de sus pasadas atrocidades y temblaba con la sola idea de derramar sangre; el ministerio Bustamante venía con el ánimo de ensayar un nuevo resorte, un resorte aún no puesto en práctica después de hecha la independencia, el de presentar espectáculos de destierros y de sangre para hacerse temible.



## Enjuicia algún historiador a esta administración:

...artera e inmoral en sus recursos para dominar una revolución, cuya fuerza no estaba en las armas sino en la opinión pública; cruel en sus justicias, pequeña en sus persecuciones, pobre en mañas políticas; irresoluta y sin firmeza; débil en la guarda de los intereses nacionales, halló perdurable descrédito en el proditorio asesinato jurídico de Guerrero... en el servil acatamiento a la voluntad de un clero que no quiso permitir intervención alguna en sus asuntos eclesiásticos... habíale dado al clero mayor poderío e independencia e influjo del que nunca tuvo, ni aun bajo el gobierno colonial, buscando con ello a la patria larga sucesión de terribles guerras civiles...

Sentenció un impreso de la época: “Si Bustamante culpado está, como ha subido bajará.” El ejecutor de la sentencia fue López de Santa Anna, apoyado por los mismos que lo habían elevado, es decir, clero, milicia y aristocracia. El pronunciamiento de Veracruz llevó a Bustamante hacia aquel puerto a combatir a los rebeldes. Quedó como presidente interino Melchor Múzquiz. Pero el que se fue no volvió. En la batalla del Gallinero, el general Esteban Moctezuma cercenó cresta, arrancó plumas y cortó espolones al aristocrático presidente. Merced a los Convenios de Zavaleta, recayó el poder en Manuel Gómez Pedraza, otrora condenado al destierro. Sorteando por este puente, asumiría poco después la presidencia Antonio López de Santa Anna, con Valentín Gómez Farías como vicepresidente.

### ¡Vaya un Juditas decente, para vicepresidente!

Médico eminente, hombre de estudio, con poco más de medio siglo de edad, imbuido de preocupaciones sociales y políticas que brotan de un cariño devoto a su patria, don Valentín formaba en las filas de los liberales puros, esto es, acogía con intransigencia su doctrina, celoso de mantener el principio para derivar consecuencias, enemigo de la componenda, y más bien desaprensivo en cuanto a la táctica a seguir para lograr el objetivo buscado. Estos atributos personales, puestos a disposición del manejo de la cosa pública, harían de Gómez Farías el primer reformador político mexicano. Al término desafortunado de su gestión administrativa, diría Mora, el ideólogo de su causa, “nada hubo de personal en este esfuerzo generoso, nada que no pueda ponerse a la vista del público, o de que Farías debe avergonzarse; investido del poderoso poder dictatorial y en la tormenta más deshecha, él salió con las manos vacías de dinero y limpias de sangre de sus conciudadanos”.

López de Santa Ana en la presidencia y Gómez Farías en la vicepresidencia constituían la más acabada manifestación de una antinomia política

en el ejercicio del poder. Para la ambición y convencionalismo del primero, la probidad y firmeza ideológica del segundo eran simple instrumento auto-destructivo de un rival sustentado por los grupos mayoritarios. "...Santa Ana lo aceptó como vicepresidente para el periodo en que él ejercería la magistratura suprema, porque se lo impusieron las circunstancias y porque habría de servirle, conocidos sus antecedentes, para el logro de sus propósitos de ganarse, en contraste con él, la adhesión de las clases privilegiadas y el elemento militar" –explica Enrique de Olavarría.

Dos eran los grandes problemas, aparte del mantener a raya a la casta pretoriana mercenaria e inconforme, a los que tenía que hacer frente el nuevo gobierno, manejado, de hecho, por el vicepresidente, en virtud de las reiteradas y prolongadas ausencias de López de Santa Anna, que sistemática y mañosamente se guarecía del temporal político en Manga de Clavo. El primer problema era prioritariamente político y también económico. Consistía en someter al imperio del derecho las relaciones entre la Iglesia y el Estado, en acabar con una jerarquía extraterritorial y en suprimir, con todas sus consecuencias, una potestad ajena a la soberana que la Constitución reconocía al pueblo, incrustada en una y en otro. La segunda cuestión, no desligada por supuesto de la antecedente, era de índole primordialmente económica, sin dejar de ser política. Estribaba, como ya lo había apuntado la doctrina liberal, en redistribuir la riqueza, principalmente la representada por bienes inmuebles, y circular los capitales estancados en manos muertas, manejados por la Iglesia y la plutocracia confundida con la oligarquía.

La vinculación o autonomía que debiera existir entre el Estado y la Iglesia descansaba en determinar el manejo que hubiera de darse a un solo concepto, a la vez jurídico y político: Real Patronato. Los gobiernos surgidos de la Independencia pretendían –y no hubo ni hay motivo para negar esta pretensión– haber heredado de España los derechos que a los reyes de ésta confería el Patronato, en cuya virtud el monarca era el jefe verdadero de la Iglesia en las colonias americanas, jefatura por cuya virtud las bulas, breves y rescriptos pontificios sólo adquirirían obligatoriedad, previo el consentimiento o pase del Consejo de Indias, y gracias al cual, también, la designación de los altos dignatarios eclesiásticos se hacía a proposición de las autoridades reales.

La promulgación de la Carta de Cádiz, la forma en que se llevó a cabo la Independencia, la intervención que en ella tuvo Iturbide; estribo que a él prestaron las clases privilegiadas y, entre ellas, el alto clero, brindaron a éste la oportunidad de emanciparse del poder civil y armar una dependencia directa y exclusiva del papado. Acabar con la persistencia del Patronato ha sido, pues, desde entonces hasta hoy día, el más caro designio de la Iglesia católica en México.

La importancia del problema económico no era menor que el acabado de apuntar.

Los intereses de los españoles radicados en el país, de los empleados de alto rango, de los títulos y grandes propietarios y los del alto clero, estaban no sólo ligados sino identificados con los de España. Se unieron, pues, estrechamente para servirla y formar una masa de oposición y de poder, que diez años de una guerra desastrosa apenas pudieron remover, pero que nunca fue destruida. Los españoles tenían grandes caudales y el monopolio de los destinos y el comercio; los títulos y grandes propietarios disfrutaban inmensas posesiones territoriales, que formaban en gran parte la riqueza nacional; los funcionarios de alto rango; los oidores por ejemplo, gozaban grandes sueldos y la influencia de sus destinos elevados; el alto clero, en fin, contaba con todos los diezmos, las claverías, las riquezas de las iglesias y, lo que aún valía más, con las llaves del reino de los cielos. Jamás una liga más formidable pudo formarse contra la causa de un pueblo, y fue ella tan poderosa que subsistió aún después de hecha la independencia, atravesando imperturbable hasta 1833 una serie de veintidós años en que todo lo demás se desnaturalizó, cambió o recibió al menos nueva forma... El clero, principalmente sus castas elevadas, tenía acumulada y substraída de la circulación una riqueza incalculable. En 1809 los diezmos de seis obispados importaban dos millones 250 mil pesos; deducida una cuarta parte que ingresaba al fondo de claverías, el resto se distribuía entre los seis obispados y cosa de ciento treinta canónigos.

Había arzobispos y obispos cuyas rentas sobrepasaban de cien pesos anuales. Calculando los productos de todos los fondos que el clero reunía, puede asegurarse que sus rentas antes de la guerra de independencia, subían a la enorme cantidad de 50 millones de pesos. La vinculación eclesiástica y civil o lo que es lo mismo, el derecho de adquirir fincas con la prohibición de enajenarlas, debía con el transcurso de algunos siglos absorber todos los bienes raíces de la nación. Al emanciparse México, debía pretender mejorar la condición del pueblo, estableciendo una justa proporción en la riqueza.

Previsto así por las clases privilegiadas, impidieronlo y retardaronlo coaligándose para defender sus riquezas y el derecho de acrecentarlas y contrariar los designios de los pueblos, dirigidos a consumir la grande obra de su emancipación no lograda aún en aquel entonces.

Esta situación general descrita por el historiador antes invocados, había auspiciado, desde la época de Bustamante, actos concretos que precipitarían la reforma al advenimiento de Gómez Farías. A principios de 1829, el cabildo eclesiástico de la ciudad de México asumió, por sí y ante sí, funciones policíacas; prohibió, so pena de excomunión, la “diversión de mascaradas de disfraces” en el carnaval y en los domingos de cuaresma. Sancionó a los infractores fijando “sus nombres en la tablilla correspondiente y negándoles la entrada en los

templos y sepulturas en lugar sagrado”. Al mismo tiempo, Francisco Pablo Vázquez fracasaba en sus intentos de negociar la provisión de obispados, de acuerdo con el Patronato, en la misión que lo llevó a la silla apostólica. El 16 de mayo de 1831, el Congreso expidió la Ley (de Provisión) de Canonjías, parte de la cual fue discutida en una sesión permanente lograda mediante el encarcelamiento, bajo llave, por el presidente del Congreso, Tagle, de la minoría parlamentaria. En el debate, el diputado Juan de Dios Cañedo, a quien se llegó a privar del uso de la palabra mediante triquiñuelas reglamentarias, habló por primera vez de “la necesidad de reducir el número de canónigos a los muy necesarios, hizo ver que el gravamen de diezmos para su subsistencia –de la Iglesia– era ruinoso para la agricultura, puso a los canónigos de agua y dos coladas” y leyó un artículo publicado en un periódico de Guatemala en que “se echaba en cara a los mexicanos que hubiesen retrogradado al fanatismo, ocupándose en estos asuntos que sólo debían tratarse por los viejos y los ilusos”. La Ley de Canonjías no dejó a salvo los derechos de la nación mexicana al Patronato, y con ello la causa liberal sufrió una derrota congresional, origen de más de un siglo de posteriores batallas sangrientas.

La reforma obligada por la necesidad, era inaplazable y estaba a la puerta. Tocábale a Gómez Farías dar el primer paso temerario. Y lo dio:

El 21 de febrero de 1833, el gobierno del Estado de México decretó la nacionalización, fraccionamiento y distribución o censo perpetuo, a razón de 5 por ciento anual, de “todos los bienes que administraban los misioneros de Filipinas” existentes en el mismo estado, cuyos productos “se destinarán a la composición de caminos y conducción de aguas para usos útiles en las municipalidades en que estén las fincas ubicadas”. Era la primera medida para acabar con “un sistema místico eclesiástico-militar semejante al de los antiguos virreyes”. No se quería “repetir la degradante escena de humillar la majestad nacional delante del obispo de Roma”, pues “la República Mexicana no está constituida sobre los cánones de esa monstruosa teocracia que gobernó la Europa por doce centurias”. Fundóse el decreto de nacionalización

en que los bienes raíces que poseía el convento de padres misioneros de Filipinas en el Estado de México, eran únicamente el patrimonio de tres religiosos españoles, que recibían los cuantiosos productos de dichas fincas, invirtiéndolos en usos desconocidos; habiendo cesado después de hecha la independencia del destino supuesto o verdadero que por su institución tuvieron en su origen de enviarse a las islas que el rey de España poseía en el Asia para la salvación de niños indígenas.

Tácitamente, llamaba la atención el fundamento de la disposición legal, sobre el hecho de que en México también había niños indígenas a los que se debía salvar económicamente.

El gobierno del mismo estado prohibió la introducción de religiosos a su territorio, informado de que algunos de ellos, “abusando de su sagrado ministerio y por ignorancia de la verdadera moral evangélica o por malignidad, vertían en los púlpitos y otros lugares consagrados al culto especies ofensivas a las autoridades de la República”.

La siguiente estocada fue dirigida al ejército, resentido y pendiente de que el clero diese la nueva voz de rebeldía. El 6 de abril de 1833, el diputado por Durango, José Fernando Ramírez, de quien se desquitaba la reacción afirmando que “los adobes de aquella tierra no han producido un alacrancito más venenoso y de ponzoña más letal que éste”, presentó a la consideración del Congreso el proyecto para la creación de una milicia cívica, en el que pedía que

todas las armas se entregaran a los gobiernos de los estados en el término de dos meses, quedándoles sujetas cuantas tropas se hallasen en sus respectivos territorios; que las milicias activas perteneciesen a los estados, y las permanentes se distribuyesen en las ciudades y puertos marítimos; que los comandantes generales fuesen nombrados por los estados y pagados en sus tesorerías, pudiendo decretarse su suspensión por sus legislaturas. El proyecto fue rechazado y los pretorianos advirtieron en la calle: “Militares, o disolvemos las Cámaras, o nuestra ruina es segura.”

El 27 de marzo, Romero, gobernador de San Luis Potosí, solicitaba que “los asuntos contenciosos sobre testamentarías en causas espirituales fuesen del conocimiento de los tribunales del estado y que la aplicación y distribución de los caudales legados en los testamentos para obras pías y beneficencia las hiciera el Poder Ejecutivo”.

El 26 de abril negó el Senado el pase a las bulas romanas, por cuya virtud se había designado a José María Guerra, obispo de Yucatán, y declaró nulo dicho nombramiento y el de los canónigos de la misma diócesis. La nación consideraba que, ante la negativa del papa Gregorio XVI, quedaba en libertad para ejercer el Patronato sin contar con el visto bueno de la Santa Sede, pues “con el sudor y sangre de sus pueblos había fundado, edificado y dotado sus iglesias”. Blasfemia, herejía, desafío y guerra.

El trabajo fue empezar. Las primeras incursiones al terreno de la reforma tenían por fuerza que ser temerosas y dubitativas. El cielo de la reacción aparecía encapotado, pero la meteorología política ignoraba si habría tempestad o si los alisios libertarios serían capaces de desbaratar los nubarrones y despejar el horizonte.

El 17 de agosto, el Ejecutivo publicó un decreto del Congreso que secularizaba las misiones de Alta y Baja California. Por virtud de tal disposición

el gobierno quedaba autorizado para establecer parroquias servidas por individuos del clero secular a sueldo fijo; se prohibía a los curas y párrocos que cobraran derechos por casamientos, bautizos, entierros y demás prestaciones de esta especie, así como que impusieran a los pobladores de la región obligaciones piadosas. Los misioneros, por su parte, habrían de regresar a sus colegios y conventos, y salir de la República los que no hubiesen jurado la independencia. Se autorizaba al gobierno para sufragar los gastos originados por el cumplimiento de la ley, con los productos de las fincas, capitales y rentas del Fondo Piadoso de las Misiones de California.

Sólo catorce días después, el 31 de agosto, el Congreso puso a cargo de la Federación los hospicios, fincas rústicas y urbanas, y capitales y bienes pertenecientes a las antiguas misiones de Filipinas, legalmente inexistentes por virtud de anteriores decretos de expulsión de los sacerdotes españoles.

Un breve respiro, y el 12 de octubre se decretó la extinción del Colegio de Santa María de Todos los Santos y se aplicó el valor de sus fincas y rentas a sufragar gastos de la educación pública. El 19 del propio mes se facultó al gobierno para formar un fondo con los bienes de establecimientos eclesiásticos dedicados a la enseñanza y destinarlo a la educación pública nacional. En esta misma fecha se suprime la Universidad de México y se crea la Dirección de Instrucción Pública. “Sepan nuestros lectores –explicó el órgano de difusión oficial– que ha concluido este establecimiento aristocrático, puramente de brillantes y adorno y de ningún provecho para la instrucción pública.” El 24, el gobierno ejerció la facultad que le concedió el decreto de 19 y destinó al ramo educativo los bienes inmuebles y muebles de una docena de conventos, templos, hospitales, hospicios y edificios utilizados por el clero (convento y templo de San Camilo, hospital y templo de Jesús, hospital de Belén, hospicio de Santo Tomás, edificio de la Inquisición, templo del Espíritu Santo...).

El 27 de octubre, el Congreso releva al pueblo mexicano de la carga colonial de pagar el diezmo eclesiástico “dejándose a cada ciudadano en entera libertad para obrar en esto con arreglo a lo que su conciencia le dicte”.

Y seguía la mata dando: tres días después, el 30 del mismo mes de octubre, Andrés Quintana Roo, ministro de Justicia, signa una circular tronante dirigida a las autoridades de los estados para que prohibieran a los sacerdotes enjuiciar en el púlpito la conducta del gobierno o abordar asuntos políticos; en ella se dice que

el presidente –López de Santa Anna tuvo la cautela de no firmar la circular– no ha podido dejar de advertir que la perversión de las conciencias por el abuso que se hace del púlpito y secreto de la confesión, es el origen más fecundo del extravío de las ideas en materias políticas, y del medio que se pone en juego, con el éxito más seguro, para sublevar a los súbditos contra las autoridades políticas.

Y, en su parte final, se advierte con claridad:

Las discusiones políticas, cuales son las de esta clase, deben ser enteramente ajenas de la cátedra del Espíritu Santo y del carácter de una religión como la cristiana, cuya base fundamental es prescindir de los gobiernos, sus formas, marchas e intereses. Pero así como no pretende obligar al clero a prestarle ningún apoyo, de la misma manera está resuelto a no permitir que los eclesiásticos pierdan el carácter y obligaciones de súbditos del gobierno, ni se desprendan de los deberes que son comunes a todos los miembros de la sociedad, es decir, los de acatar las órdenes de las autoridades y verlas con el respeto que es debido. En consecuencia no puede tolerar... El presidente ha asentado como regla invariable de su conducta el separar los intereses de la religión del gobierno nacional, que puede y debe sostenerse por sí mismo sin ningún arrimo ni apoyo extraño...

Mediante circular decretó el incumplimiento de las leyes dictadas por el Congreso durante el ejercicio presidencial de Gómez Farías; suspendió la pena de expatriación y ocupación de temporalidad impuesta a los prelados, cabildos y funcionarios eclesiásticos que las desobedecieran; y devolvió los bienes inmuebles ocupados a las fundaciones eclesiásticas.

Por lo demás, Quintana Roo no hizo otra cosa que repetir lo actuado un año antes por Miguel Ramos Arizpe, a la sazón ministro de Justicia de Gómez Farías, a quien los clericales habían dado en llamar Gómez Furias. Dijo aquél, en circular del 6 de junio de 1833, dirigida a los prelados –“pelados”, según el vulgo liberal–, diocesanos seculares y regulares:

El gobierno ha sabido que desde el año próximo pasado y en estos últimos días se han tomado cierta licencia algunos predicadores para tratar abiertamente cuestiones políticas no sólo con relación a las cosas, sino también a las personas y corporaciones, infringiendo las referidas leyes –las que prohibían tocar en los púlpitos cuestiones políticas– desnaturalizando su ministerio apostólico y desmintiendo el carácter de mansedumbre y pura caridad a que los obliga su vocación y el ejemplo y doctrina del Salvador del mundo, autor del Evangelio, que debe predicar y enseñar exclusivamente.

El 3 de noviembre, el Congreso declara nula la Ley de Canonjías, del 16 de mayo de 1831, “obra de la violencia, atentatoria a los derechos de la nación y a la Constitución federal”. El 6 de este propio mes se derogan las disposiciones civiles, impositivas de cualquier género de coacción, directa o indirecta, para el cumplimiento de votos monásticos. El 18, el Ministerio de Justicia declaró suspendidas por ser ilegales hasta la correspondiente resolución del Congreso, todas las ventas, enajenaciones, imposiciones y redenciones que se hubiesen verificado de bienes y fincas de regulares del Distrito Federal

desde que se juró la Independencia y prohibió a los preladados y ecónomos de los conventos celebrasen actos o contratos sobre tales bienes, apercibidos de nulidad, “puesto que no el dominio sino únicamente el usufructo de esos bienes habíase confiado y correspondía a los religiosos conforme a las leyes de su instituto y de la nación que los admitió en su seno”.

Esta disposición adquiriría carácter de ley el 24 de diciembre siguiente. El Congreso asesta el 15 de noviembre otro golpe a los centuriones y decreta la disolución de

todos los cuerpos permanentes y activos del ejército que en su totalidad o en la mayor parte se hayan sublevado contra las instituciones actuales. En el escalafón general del mismo ejército, al llegar al número de cada uno de los cuerpos disueltos, se pondrá la nota siguiente: “Dejó de existir por haberse sublevado contra la Constitución federal.”

El 17 de diciembre, Gómez Farías, “en ejercicio del Patronato”, mandó proveer todos los curatos vacantes, en los términos previstos por la *Recopilación de Indias* y por el decreto del Congreso que lo autorizó a proceder así, e impuso a los obispos y gobernadores de los obispados, renuentes a cumplir con él, multas por primera y segunda vez, y destierro y ocupación de temporalidades en caso de reincidencia...

La resistencia y la reacción no se hicieron esperar. Se volcaron sobre el gobierno, concretamente sobre su vicepresidente Gómez Farías, los arsenales de la resistencia: diatribas eclesiásticas y baterías militares. El peyorativo mote de Judas, traidor por antonomasia, se adjudicó gratuitamente a don Valentín, pese a que éste nunca violentó sus principios religiosos. Para él, como para los liberales puros, problema social y económico, y credo religioso, eran cosas bien distintas, artificiosamente amalgamadas por la conserva para forjar un instrumento de defensa y combate: ¡Vaya un Juditas decente, para vicepresidente!

Francisco Pablo Vázquez, obispo de Puebla, tronó contra las reformas a las que calificó de “pronunciamiento sacrílego contra la divina autoridad del papa”.

*La Lima de Vulcano*, órgano publicitario de la reacción, llamaba a los liberales “áulicos dobles y siconfantes” y a los reformadores “runfla de legisladores jacobinos”.

El cabildo metropolitano supeditó el acato a las disposiciones del Congreso y a la celebración de un concilio nacional. El obispo de Monterrey arguyó que las leyes de la *Recopilación de Indias* invocadas para ejercer el Patronato “no tienen lugar donde no se ha celebrado concordato con la suprema cabeza de la Iglesia, en quien se halla la plena potestad y el gobierno universal de



los fieles repartidos en toda la Tierra, sin cuyo requisito la potestad civil nada puede en materias que miran y tienden al bien espiritual de las almas”.

En Chicontla, el padre Carlos Tepistoc y el cura Epigmenio de las Piedras, quien decía “haber sido inicuaamente despojado de la dirección de la enseñanza pública sin respeto alguno de sus méritos en este ramo”, pregonan un plan regenerador, indicio de que la perfidia puede ser seguida de la demencia:

El Congreso elegirá doce jóvenes célibes, nacidos y actualmente existentes en el territorio mexicano, de los que acrediten completamente ser descendientes inmediatos del emperador Moctezuma, de los cuales se sacará por suerte al que la Providencia destine para ser emperador de México: éste debe ser coronado inmediatamente por el Congreso, previo juramento de sostener la religión católica, apostólica y romana, y dentro de seis meses deberá estar casado, si es indio con una mujer blanca, y si al revés con una prieta.

Así decía, de veras, el artículo 5o. del plan.

Al grito destemplado de “Religión y fueros” –“tinieblas de donde salieron los gobiernos góticos” a quienes no pudo iluminar la luz de las ojivas– se sublevaba Ignacio Escalada, proclamando el Plan de Morelia bajo la siguiente declaración de candorosos principios:

“1o. Esta guarnición protesta sostener a todo trance la santa religión de Jesucristo y los fueros y los privilegios del clero y del ejército, amenazados por las autoridades.

“2o. Proclama, en consecuencia, protector de esa causa, supremo jefe de la nación, al ilustre vencedor de los españoles, general don Antonio López de Santa Anna.

Deflagra la “resolución de Santa Anna a favor de la sotana”, primera finta centralista del comodín mercenario, ratificada poco después en el Plan de Cuernavaca.

No era un simple levantamiento en busca del poder, sino una subversión en pugna con los principios. Así lo hace notar Emilio Rabasa:

Cuando en el orden político no quedaba ya ningún principio superior a quien atribuir el origen de la autoridad, aparecía mayor la del clero, porque era la única que mantenía en sus dogmas misteriosos y tradicionales el respeto y la adhesión de los pueblos. Y si a su feliz posición para dominar el poder temporal se añade la amenaza que sintió en la invasión de las ideas nuevas y en el afán creciente de las libertades, se explica que tendiera a enseñorearse de la política y adueñarse del gobierno.

Su programa debía ser el de todas las Iglesias imperantes: combatir las libertades públicas; y como el principio federal no sólo era una libertad noví-

sima en México, sino el anuncio de las otras que vendrían en las instituciones americanas, el clero tuvo que ser, con todos sus parciales, enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución.

Las palabras de Rabasa tienen todo el peso del juicio de la verdad. No eran, ciertamente, los de México, acontecimientos excepcionales. La reforma y la contrarreforma tienen carácter universal. La antinomia Iglesia y progreso y la polémica clero y libertad son común denominador de las transformaciones sociales vividas del siglo XV al XX. Estadistas, filósofos y sociólogos están acordes en esta apreciación. En Estados Unidos, Jefferson el publicista hacía notar que “en todo país y en todas las épocas la casta sacerdotal católica ha sido enemiga de la libertad; siempre ha estado –agregaba– aliada al déspota, disculpando sus abusos a cambio de recibir su protección”. En el México de 1833, el monopolio de la Iglesia con López de Santa Anna es corroboración exacta de lo dicho. La tiranía sacerdotal nacida en la Colonia se adueñó, al lograrse la Independencia, de los derechos del poder civil virreinal, y para conservarlos dio en calificar como ataque a la religión lo que sólo era propósito de abatir sus privilegios.

### El Congreso de cazadores o la zambra monacal

Llegó la hora de las rectificaciones. Días antes de que estallara el pronunciamiento de Cuernavaca, de fecha 25 de mayo de 1834, el Congreso recibió una iniciativa de López de Santa Anna para que derogara una de las leyes expedidas, lo que, según se relata, motivó que aquél interpelara al presidente acerca de si tenía o no libertad para legislar. “La tienen, respondió el presidente, para obrar lo justo y no más –quedaba a su juicio precisar qué era «lo justo» y qué era «lo más»–, porque en una mano he de tomar la Constitución y en la otra la espada para hacerla observar; pues así como tuve resolución para atacar la tiranía, la tendré para combatir la demagogia.” La amenaza no inmutó a las cámaras y la de Senadores inquirió si su excelencia el presidente estaría dispuesto a ocupar los bienes monacales en cumplimiento de la ley relativa. Como la anterior, la respuesta presidencial fue en extremo delicada: “Estoy pronto a ejecutarla, pero con la condición de que los miembros de ambos cuerpos legislativos formen dos compañías de cazadores que, unidos a mis veteranos y conmigo a la cabeza, salgan a dar balazos a los que armarán por tal causa una zambra.”

Nada quiso saber el Parlamento de actividades cinegéticas ni de festividades moriscas, declinó la cortés invitación y suspendió sus sesiones el 15 de mayo. Toda deliberación se aplazaba hasta nueva oportunidad.

Las reuniones ordinarias del Congreso debieron haber terminado el 15 de abril, pero el artículo 71 de la Constitución aún vigente, o sea la de 1824, daba opción al Congreso para prorrogar sus sesiones “hasta por treinta días útiles, cuando él mismo lo juzgue necesario”. La interpretación literal del precepto indicaba, pues, que el periodo prorrogado debía terminar, precisamente, el 22 de mayo siguiente, pero temerosos de que durante su receso el presidente desinflase el sistema federal a pinchazos de bayoneta, prefirió entender que los 30 días útiles marcados por el artículo 71 podrían ser, en vez de sucesivos y continuados, repartidos en el lapso que el Congreso estimara pertinente. Santa Anna, por supuesto, regurgitó la píldora e hizo ver que, de acuerdo con el artículo 69 de la propia carta constitucional, “las sesiones ordinarias del Congreso serán diarias sin otra interrupción que la de los días festivos solemnes; y para suspenderse por más de dos días será necesario el consentimiento de ambas cámaras”, consentimiento por lo demás, formalmente otorgado.

Así las cosas, y en tanto que se montaba en potro a la hermenéutica para dirimir una polémica entre la ley en suspenso y el rifle en amenaza, Santa Anna tuvo a bien mandar recoger las llaves del salón de sesiones y guarnecer éste por la fuerza armada, lo que, de hecho, equivalía a una disolución. Cuando el Congreso pretendió reunirse, el presidente le hizo ver que el día 22 de mayo, fecha en la que debió finalizar el periodo ordinario de sesiones, había quedado atrás. Las cámaras estaban disueltas. Así de sencillo. El émulo de Iturbide era un alumno aprovechado, pero no obstante su ministro Lombardo alegaba que la disolución llevada a cabo por el presidente difería en esencia de la decretada por el emperador:

Aquél —decía Lombardo— disolvió un Congreso Constituyente; Santa Anna no ha disuelto ninguno, limitándose a contener al de 1834 en la órbita de sus atribuciones; aquél contaminó las cláusulas puestas a los poderes de los diputados y éste los obliga a sujetarse a sus facultades; aquél hizo un cambio de dinastía, y éste ninguna alteración ha causado ni en el sistema ni en sus bases; aquél se erigió en monarca absoluto, y éste ha contenido el absolutismo de los que atacaban al clero, a los militares, a los propietarios y al pueblo todo; aquél, en fin, suspendió la elección libre en su forma de gobierno, que el presidente actual ha sostenido con inmensos sacrificios.

Pero, a juicio del primer magistrado, la culpa era del Congreso:

Mexicanos —se dolió ante el pueblo—, uno de los primeros poderes ha desertado en preciosos momentos, dejando a la nación entregada a los horrores de la anarquía... más yo os renuevo mi juramento de que el pacto federal será observado... no dudaréis de la sinceridad de mi fe política... mis obras son las garantías de mis deseos.

## El Judas del federalismo, “dichoso mago”

Erigido López de Santa Anna en supremo señor de la anarquía que él mismo había contribuido a crear al disolver por exclaustración al Congreso, no tuvo obstáculo para poner en ejecución sus obras, “garantía de sus deseos”, puesto que éstos eran los del partido conservador. Administrativamente, por medio de circular, decreta el incumplimiento de las leyes dictadas por el Congreso durante el ejercicio presidencial de Gómez Farías; suspende la pena de expatriación y ocupación de temporalidades impuestas a los preladados, cabildos y funcionarios eclesiásticos que las desobedecieran, y devuelve los bienes inmuebles ocupados a las fundaciones eclesiásticas. Disuelve al ayuntamiento de la ciudad de México y lo sustituye por otro, muy suyo, que el 12 de junio se adhiere formalmente al ya mencionado Plan de Cuernavaca “en abierta repugnancia con las leyes y decretos que se han dictado sobre reformas religiosas”. Designa, acto continuo, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos al excelentísimo e ilustrísimo señor doctor don Juan Cayetano Gómez Portugal, obispo de Michoacán. La paga en loas, alabanzas y dinero no se hizo esperar. De esto informó al público el ministro de Justicia:

Aceptando el Ilmo. Sr. Presidente los deseos que han manifestado algunas corporaciones eclesiásticas y establecimientos piadosos, de auxiliar al gobierno en sus actuales apuros con un préstamo voluntario que se podrá colectar entre todas las que existen en el Distrito Federal, ministrándole cada mes y por espacio de seis una cantidad de cuarenta mil o más pesos, con causa de réditos al seis por ciento anual, ...ha tenido a bien S.E. acceder a esta solicitud...

La adhesión del ayuntamiento metropolitano al Plan de Cuernavaca se festeja el 15 de junio con un solemne *Tedéum* en la catedral, y el día siguiente, 28, el recientemente estrenado ministro de Justicia decreta la celebración de un triduo al santísimo sacramento, en acción de gracias, y dirige a sus diocesanos un edicto en el que

sea mil veces –reza lleno de sobriedad– bendito el hombre que con tan diestra mano ha sabido volver a Dios su legítima herencia; su memoria será eterna y agradecida hasta la consumación de los siglos, y su corona será preciosa e inamisible para toda la eternidad. Su nombre lo celebrarán todas las generaciones, y lo alabarán las vírgenes...; porque todos... por su piedad religiosa y por su verdadero catolicismo hemos conseguido la paz y libertad de nuestra Iglesia... Perecíamos ya; pero misericordiosamente Dios echó una benignísima ojeada sobre nosotros y se compadeció de nuestros males. A fines del último abril hizo aparecer inesperadamente una brillante estrella, cuya hermosura, claridad y resplandores anunció, como en otro tiempo a los tres dichosos magos, la justicia

y la paz que se acercaba y está ya en esa Tierra. Esta fue..., la llegada repentina del excelentísimo señor presidente don Antonio López de Santa Anna a esta capital...; cuyos sentimientos religiosos y patrióticos lo calificarán eternamente como a un héroe digno del amor y reconocimiento de toda la nación americana.

### Un Benemérito, un golpe de Estado, otras Bases Constitucionales y Siete Leyes redentoras

Inexistente el Congreso por disolución de hecho, el 9 de julio se publicó la convocatoria para integrar al nuevo, que debía quedar instalado el 1o. de enero de 1835. No pudo ser así, porque no se reunió el quórum de la Cámara de Senadores. Fue preciso que el gobierno acarrear a los futuros legisladores desde las garitas hasta la Secretaría de Relaciones y disipara sus dudas acerca de la tarea que les esperaba. Gracias a esta deferencia pudieron inaugurarse las sesiones el 4 de enero.

El caldo centralista no alcanzaba aún su grado de ebullición. Políticamente era peligroso pronunciarse de modo franco en contra del sistema federal. Se estaban midiendo fuerzas. A Santa Anna no convenía que le tomaran la medida. La voz de la calle, que había logrado mantenerse libre de la presión clerical, le había dedicado, a raíz del pronunciamiento de Cuernavaca, dulces requiebros:

El digno hijo del padre de la mentira, la escoria de aquella despreciable pocilga de Manga de Clavo, de donde los veracruzanos no han querido sacar ni aun sirvientes domésticos; el camaleón sin segundo que en la revolución de México ha mudado de color a cada paso; el hipócrita más descarado que después de ser ateísta e impío quiere ahora pasar por cristiano católico, apostólico, romano, cuando su verdadero intento es tener religión por política y destruir el cristianismo por su misma dolosa y aparente protección; en fin, Antonio López de Santa Anna, que se titula presidente de los Estados Unidos Mexicanos y es tirano de la nación, ha atacado descaradamente los sacrosantos derechos de la libertad, pretendiendo elevar su poder hasta la cumbre más eminente del despotismo, de la manera más infame, más vil y más pérfida que puede imaginarse.

Era una nueva invitación para tomar unas vacaciones en “la despreciable pocilga de Manga de Clavo”. Y hacia allá va. Deja de presidente interino a Miguel Barragán. A la sombra de éste, el Congreso se entretiene con la piqueta demoleadora de las leyes de reforma que aún quedaban en vigor. Aparece en escena, como campeón de la monarquía extranjerizante, José María Gutiérrez de Estrada, designado ministro de Relaciones. El bien merecido descanso de Santa Anna es interrumpido por la necesaria campaña contra Zacatecas,

estado defensor, hasta el último, del federalismo y de las milicias cívicas, y el 28 de abril el Congreso le otorga el título de benemérito en gracia a la derrota que infringe a Francisco García Salinas, Tata Pachito, jefe de las fuerzas en aquel estado.

Un día antes, el 27, el Congreso había declarado “justo y necesario el Plan de Cuernavaca”, que fue sostenido por la nación, según dijo en el seno de las Cámaras el diputado Basilio Arrillaga, “sin otro objeto, causa debe entenderse, que ver atacada la religión; nuestro Señor Jesucristo se valió del arbitrio de dicho Plan para sacar de las garras del infierno a la nación mexicana...”

Para fijar su rumbo, el Congreso designó con anterioridad una comisión integrada por los diputados Escoto, Tagle, Lope y Becerra, presidida por Carlos María de Bustamante, y encargada de revisar los poderes de los representantes en el nuevo Congreso. Éste dictaminó que “en el Congreso general residían por voluntad de la nación todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones creyese convenientes al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe”, y que “el Congreso se prefija por límites de dichas facultades los que detalla el artículo 171 de la Constitución”. El dictamen fue aprobado definitivamente el 29 de abril.

Interviene, extramuros parlamentarios, el gamonal Lucas Alamán, consejero áulico de la nación. Era diputado electo, pero la causa abierta en su contra por su posible participación intelectual en el asesinato de Vicente Guerrero había impedido asumir su cargo. Desde afuera, pues, sugiere y logra que el Congreso se declare a sí mismo Constituyente y no convocante, con el obvio propósito de evitar que el que se reuniera merced a su convocatoria volviese por los fueros del federalismo.

Al fin llegaba el momento en el que el cuerpo legislativo, en ejercicio de la soberanía, del mandato popular que formalmente así se le confería, y no de la Constitución de 1824 que sólo lo autorizaba a reformar la propia Constitución sin alterar la forma de gobierno, habría de entregarse a la tarea de expedir una nueva ley fundamental.

“La asamblea –dice Rabasa–, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley; destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse; un golpe de estado parlamentario”.

Inauguró el Congreso su segundo periodo de sesiones el 16 de julio. El 29 presentó su dictamen la Comisión examinadora de los centenares de exposiciones hechas por los ayuntamientos; el Congreso sería Constituyente, el Senado actuaría como Cámara revisora, pero en caso de discrepancia entre

él y la Cámara de Diputados, ambas se reunirían hasta dos veces para ponerse de acuerdo. A fin de dar visos democráticos a lo que en realidad era un acto de tiranía estamentaria, el dictamen se discute, previo entendimiento de valores y determinación de conclusiones, entre Carlos María de Bustamante y Cirilo Gómez Anaya. Al aprobar el dictamen se resolvió que las dos Cámaras se reunieran en una sola y, en cumplimiento de este acuerdo, el 14 de septiembre se llevó a efecto lo que Lafragua denominó el matrimonio y debió llamar el amasiato de las Cámaras. Tocó presidir la cohabitación parlamentaria al canónigo tapatío Miguel Ramírez.

Una comisión integrada por los diputados Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, Miguel Valentín, José María Cuevas y José Ignacio de Anzorena se encargó de cavar la tumba del sistema federal. La fosa fue sometida a examen del Congreso en forma de Proyecto de Bases Constitucionales, el día 24 de septiembre. Del 28 de este mes al 2 de octubre siguiente, los diputados esculpieron en la lápida colocada este día sobre la tumba, el epitafio: “bases para la nueva Constitución”, aprobadas en la fecha señalada en último lugar. El 3 de noviembre se desahogaron los responsos y honras fúnebres en un *Tedéum* catedralicio.

Post mortem: José María de Bustamante pidió que los ejemplares originales del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, desalojados por desahucio político del local del Congreso, fueran encerrados en vitrina del Museo Nacional, y a manera de lección para generaciones futuras, “como monumento de nuestros errores cometidos en la infancia política”.

...En un recodo de la historia, a escasas dos décadas de futura distancia, arropado en su túnica federal, Lázaro sonreía...

Las bases para la nueva Constitución, aprobadas el 2 de octubre y elevadas a la categoría de ley constitutiva, el 23 del mismo mes, fincaron los cimientos de un régimen de gobierno centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente, cuyo absurdo habría de cobrar forma definitiva en las Siete Leyes Constitucionales, expedida la primera el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 29 de diciembre del siguiente año.

Vale la pena señalar algo de lo que con justificación ha sido denominado “extravagante... parto del centralismo victorioso, engendro parlamentario y monumento a la estulticia”:

En el nombre de Dios Todopoderoso, Trino y Uno:

Puede el mexicano ser privado de su derecho de propiedad... “cuando algún objeto de general y pública utilidad lo exija ...si la circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros, en la capital, por el gobierno y

junta departamental en los departamentos...” Se impone al mexicano la obligación de “profesar la religión de su patria”. Se condiciona la calidad de ciudadano a que se tenga “una renta anual lo menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de industrias, o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”. Se suspenden los derechos del ciudadano “por el estado de sirviente doméstico”. Se crea el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos a quienes se dará el tratamiento de excelencia, designados mediante un sistema de sorteo, especialmente enredado, quienes deberían jurar, “guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone” en sus manos. El Supremo Poder era prácticamente omnímodo y no sería “responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública”. Sus discusiones y votaciones serían secretas y, aunque contaría con “un salón correspondiente en el palacio nacional” no tendría “días ni horas, ni lugar preciso para sus sesiones”. Se exige para desempeñar cargos públicos, lo mismo de alta categoría como el de presidente de la República o miembros del Supremo Poder Conservador, que el de subprefecto o componente de los ayuntamientos, determinado capital físico o moral que produzca renta anual. Se crea un Consejo de Gobierno compuesto por trece miembros, dos de los cuales serían eclesiásticos y dos militares cuyos cargos serían perpetuos. Se confiere a la Corte Suprema de Justicia atribuciones para “conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al Patronato de que goce la nación y consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias, breves y prescriptos expedidos en negocios litigiosos”. Se reconocen los fueros eclesiástico y militar. Se hace depender la designación de las autoridades departamentales, del gobierno central...

### Rabasa impugna dura y acremente esta Constitución:

No es fácil encontrar –comenta– Constitución más singular y más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban reprimidos y maltrechos, no saldría más medrado el Ejecutivo, que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, desapasionados y de sabiduría absoluta, podían deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; y a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación, y en cambio no eran responsables sino ante Dios, como que apenas lo sufrían por superior jerárquico, y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa traición.



Sin embargo, entre tanto defecto, es fácil hallar sus indiscutibles cualidades: era la primera en haber señalado un catálogo, aunque incompleto e ilimitado, de los derechos públicos del mexicano, que no aparecía hasta entonces en los códigos anteriores; consistía la segunda en haber vislumbrado la ingente necesidad de crear un órgano de defensa de la Constitución.

### La feria de los planes: tres planes, un autoplan, un armisticio, unos convenios y nuevas bases

En medio de la anarquía, desenfreno y desastre en que se debate el país entre los años de 1836 a 1847, la lucha del pueblo mexicano por su libertad y la evolución de su derecho constitucional no detienen su marcha. Avanzan y retroceden. Por momentos, es mayor el retroceso que el avance, pero a fin de cuentas hay, en el balance de cada jornada, un saldo positivo.

El taconeo de los ejércitos y las prédicas subversivas de los ambores no dejan de escucharse un solo instante. En tanto que López de Santa Anna disfruta en San Jacinto la siesta más cara de la historia, pasan rápidamente por la primera magistratura, sin tener apenas el tiempo necesario para entibiar el codiciado sillón, varias veces el propio Santa Anna, Miguel Barragán, José Justo Corro, Nicolás Bravo, Echevarría, y de nuevo Anastasio Bustamante, repatriado y recientemente desembarcado de Europa y electo de acuerdo con las Siete Leyes. Toma posesión en abril de 1837. Mal acababa de pulsar las riendas del bronco corcel que había montado, cuando, acosado por una jauría de generales, como fiera en su cubil, tiene que aprestarse a la defensa. Pelea contra el general Esteban Moctezuma, su viejo verdugo del Gallinero, y a la sazón pretoriano sin causa, participante en el pronunciamiento de San Luis Potosí, mejor conocido con el nombre de Revolución de los Cuatro Mancos: Mariano Paredes (manco oficial), jefe de las tropas gobiernistas en el departamento alzado, y Ramón Ugarte, Lugardo Lechón y Francisco Cantelle (mancos representantes de la subversión). A mediados de 1840 lucha en contra del general José Urrea y de Gómez Farías, movidos por un fallido intento de restaurar la Constitución de 1824. La pelea se centra, precisamente, en la ciudad de México. Se batalla del viejo edificio de la Inquisición y del cuartel de San Hipólito, al palacio nacional, la Ciudadela y el convento de San Agustín. El propio Bustamante es víctima de transitoria prisión de la que lo rescata el general Gabriel Valencia, de prometedor futuro en la productiva carrera de alzamientos. Recibe el fuego de la escuadra francesa en San Juan de Ulúa y, por fin, sucumbe bajo el triple golpe de Mariano Paredes Arrillaga –un pequeño y caricaturesco Santa Anna que carece de las

naturales dotes de éste, y que da sus primeros pasos en la andanada de las revoluciones—, en Guadalajara; del indefectible, imprescriptible e infatigable López de Santa Anna, en Perote, y de su leal defensor Gabriel Valencia, en la Ciudadela capitalina.

La presidencia de la República es el codiciado fruto. Quien más la apetece es sin duda Santa Anna. Cuando menos, es quien mejor conoce y maneja los procedimientos y medios para alcanzarla. Intriga incansablemente en contra de Bustamante, a quien valido de las circunstancias, sustituye transitoriamente en el ejercicio del poder. El prestigio que decantó en la pérdida de Texas, lo apoya ahora, crecido, lustroso y renovado, en la pierna que logró salvar gurreando con los franceses en Veracruz.

La senda por recorrer está abierta por el fracaso palpable y estrepitoso de la Constitución de 1836. Su ministro del Interior, José Antonio Romero, pontifica, en polémica que entabla con el Supremo Poder Conservador:

Era indudable que la opinión y la experiencia condenaban como defectuosas las leyes de 1836, como lo manifestaba el juicio de un número considerable de ciudadanos de todas clases, jefes y autoridades, por lo cual no era prudente, ni político, ni legal poner resistencia al espíritu de la reforma, tan expreso como generalizado en toda República,

reforma que el presidente interino urgía en su mensaje dirigido al Congreso el 1o. de julio de 1839

porque la opinión se ha explicado de una manera inequívoca y porque estándole encomendado —al Ejecutivo— uno de los altos poderes del Estado, ha palpado por la experiencia, que son insuficientes los medios que la ley fundamental ha puesto a su arbitrio para asegurar el reposo, la felicidad permanente, la gloria y engrandecimiento de la nación.

El Congreso aprobó la iniciativa presidencial en el mes de septiembre siguiente y el 21 la turnó al Supremo Poder Conservador a fin de que éste declarase, en ejercicio de sus atribuciones, que era la voluntad nacional modificar el código vigente.

Con base en un sesudo dictamen de Manuel de la Peña y Peña, inspirado en opiniones de Napoleón, Wattel, Reineval y Mezoray, en el que descubría el precipicio de ilegalidad por el que podría desbarrancarse el Supremo Poder Conservador —del que, para el efecto, se le designó presidente—, éste resolvió, el 9 de noviembre de 1839, entre otras preciosidades, “que es voluntad de la nación..., que sin esperar el tiempo que ordena y prefija la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes...”, y que

se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual Constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, en el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno y la libertad política de imprenta.

El acuerdo fue firmado por Melchor Múzquiz, Carlos María de Bustamante, Manuel de la Peña y Peña, Cirilo Gómez Anaya –padre dialéctico de la Constitución que se quería enmendar– y Francisco Manuel Sánchez de Tagle. Previa anuencia de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo lo mandó publicar, con calidad de decreto, el día 11 siguiente.

La lápida sepulcral del federalismo se cuarteaba y por sus hendiduras escapaban los fuegos fatuos...

Pero faltaba tomar opinión a los señores de la pólvora. El general Mariano Paredes Arrillaga, comandante de las fuerzas en Guadalajara, inconforme con la expedición de una ley económica, emplaza al gobernador del departamento de Jalisco, Antonio Escobedo, y el 4 de agosto de 1841 proclama el Plan que lleva el nombre de aquella ciudad. Exige en él que se convoque a un Congreso nacional extraordinario cuyo único cometido sería reformar la Constitución; entre tanto, el Supremo Poder Conservador encargaría el desempeño del Poder Ejecutivo a un ciudadano de su confianza. Finalmente, el Propio Supremo Poder declarararía, a moción del Congreso, la incapacidad de Anastasio Bustamante, cuyo patrimonio enriquecía Paredes con moneda del mismo cuño que la sufragada por aquél años atrás para deshacerse de Vicente Guerrero.

Tras de protestar que “el soldado no debe hacer otra cosa que obedecer y sostener el gobierno reconocido”, el general Julián Juvera, comandante de Querétaro, secunda la deslealtad de Paredes y, con Juvera, los generales Pánfilo Galindo y Pedro Cortázar, comandantes de Michoacán y Guanajuato, respectivamente.

Catorce días después, el 18 de agosto, el ayuntamiento de Veracruz reclamaba, en actitud nada amistosa, la modificación a diversas leyes en materia de comercio. Temeroso el gobierno de la conducta que pudiera seguir López de Santa Anna radicado en el puerto de Veracruz, envió al castillo de Perote al general Anastasio Torrejón. Aquél aprovechó la medida para darse por ofendido. Partió, a su vez, hacia Perote, desde donde reclamó, por escrito dirigido el 2 de septiembre al gobierno, la embajada de Torrejón. Hacía ver de paso que él era sólo un mediador pacífico que anhela evitar una catástrofe, pero añadía que “la voz de Jalisco no es la expresión aislada de un jefe extraviado por mezquinos e innobles intereses; es el grito penetrante de un pueblo cansado de sufrir”.

Ante el silencio del gobierno central, Santa Anna rompe abiertamente con él, en oficio que le envía el día 9, aún desde el castillo de Perote. En él, ensalza sus méritos personales y ataca directamente a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, cuya falta de idoneidad quedaba demostrada por las abundantes peticiones que había recibido de “las personas más influyentes del Ejército y de algunos departamentos a fin de que se prestase a una reacción que tuviese por objeto principal la institución de un gobierno más fuerte y vigoroso para salvar a la República”. Advertía por último que si el pueblo mexicano continuaba tolerando esa legislación y su gobierno, “daría al mundo una prueba de imbecilidad e ineptitud para conocer sus verdaderos intereses”. Tales eran los fundamentos del Plan de Perote, una de cuyas proposiciones concretas, hecha en nombre del “dios de la justicia”, consistía en sancionar públicamente “las bases que ha proclamado en su manifiesto el Ilmo. Sr. General don Gabriel Valencia, el día 4 del corriente”.

Efectivamente, Valencia, el mismo que en julio de 1840 había sofocado la revuelta federalista de Urrea y de Gómez Farías, dio a luz el Plan de la Ciudadela en la fecha acabada de señalar. Su objeto era también convocar a un Congreso que constituyera a la nación. Se reuniría “una junta del pueblo como en los antiguos comicios de Roma, para designar al ciudadano que haya de ejercer el Ejecutivo interinamente”. El constituyente convocado por éste, “para no distraerse de las atenciones de su soberana misión, no se ocupará de otro asunto, pues que anuladas todas las reglas, bastará ocurrir entretanto a los principios de derecho común que se llaman garantías y que serán inviolables”.

Llegaba a su grado máximo la fiebre constitutiva y quedaba abierta la competencia para que, al final de ella, se adjudicara el premio al mejor postor. El gobierno, por su parte, no podía permanecer impasible y tomó la más inesperada resolución: participar en la justa y disputar los honores del triunfo a quienes mancillaban la Ley Fundamental vigente, gracias a la cual existía el propio gobierno. Pero carecía de autoridad moral, de recursos económicos y de fuerzas armadas para defender esa ley, por lo que la lid tenía que librarse, por fuerza, en el terreno de su desconocimiento, que no tuvo empacho ni rubor en emprender. Se llevaría los laureles quien con menos escrúpulos y más eficacia ultrajara la norma constitucional. Brindó Bustamante a la historia el singular ejemplo, quizá único, de un gobernante que lanza a su pueblo la idea de que lo desconozca y desaloje del poder. ¡Anastasio Bustamante elaboró su propio plan!

La ideología de Bustamante había experimentado una saludable evolución en el lapso que transcurrió desde el desplume del Gallinero hasta su reinvestidura como presidente de la República. En el discurso pronunciado ante el Congreso el 10. de enero de 1841, puso de manifiesto sus serias dudas acerca de las bondades del Supremo Poder Conservador:

Si el Ejecutivo, señores –les dijo–, no ha de estar suficientemente autorizado; y sus actos y los del Congreso general se han de anular por otro cuerpo desconocido en las instituciones modernas, no tengáis la menor esperanza de felicidad pública. Lejos de que se conserve el equilibrio entre los supremos poderes, como se intentó con la mejor buena fe al dictarse la actual Constitución, se suscitarán a cada paso cuestiones que dividan los ánimos, den pretexto para el desorden y priven a la administración suprema de los respetos que se le deben. Sea en buena hora el gobierno responsable por todos sus actos; administren los jueces y tribunales justicia con la independencia y libertad consignada en los códigos de las naciones civilizadas; límitese el Congreso a sus funciones legislativas; pero no se confundan las ideas ni se usurpen los poderes sus facultades peculiares, bajo el pretexto vano y contradictorio de evitar con esta usurpación que traspasen sus límites constitucionales. Sólo la opinión y la responsabilidad oficial deben contenerlo, y cualquiera otro medio es peligroso y funesto. Apelo, señores, a la experiencia de estos últimos años, y a las instituciones de los pueblos que han adoptado el sistema representativo.

No obstante, esta muestra de rectificatorio desafecto, ofensivo por la duda que entrañaba en la eficacia del Supremo Poder, éste, transido de nobleza, otorgó a don Anastasio, el 23 de febrero siguiente, el título de benemérito.

Tras de considerar que el Supremo Poder Conservador para nada servía y nada conservaba, como no fuera el desequilibrio que debía evitar, Bustamante cayó en cuenta de que, según “la experiencia de estos últimos años”, el centralismo en el que tantas esperanzas cifraron los autores de las Siete Leyes, sólo había prodigado el caos. Por eso, el plan del benemérito presidente, al remedar sin recato los planes antecedentes, y proponer, en consecuencia, que “se convoque a un Congreso extraordinario formado de una sola Cámara, con amplias facultades, para que haga cuantas variaciones crea convenientes en la organización política de aquélla –la nación– conservando siempre la forma de República, representativa, popular”, nada decía, en deliberado silencio, de preservar el régimen centralista.

En medio de tanto dislate, nada de notable sobresalía en el plan de Bustamante, pero en su artículo 4o. aparece el aserrín de una tabla de salvación cortada para servir de última agarradera y salvarlo del naufragio, pues sugería

que se deposite el Poder Ejecutivo en la persona o personas que juzgue convenientes –no decía quién habría de juzgar–; que entre tanto continúe gobernando la República el actual presidente, asociado con los beneméritos de la patria don Nicolás Bravo y don Antonio López de Santa Anna, y que, a falta de alguno o algunos de estos individuos, la Cámara de Diputados nombre la persona o personas que desempeñen aquellas funciones como suplentes.

El socio mayoritario del poder solicitaba comanditarios que aportaran el capital de sus buenos méritos, para sufragar el pasivo político del comanditado.

El Supremo Poder Conservador declinó la presidencial excitativa para convocar a un Congreso que azolvara la fuente de vida del propio poder, esto es, la Constitución, y de paso, Carlos María de Bustamante, en cuyo dictamen apoyó el Supremo su resolución, aprovechó para brindar a su colomboño una erudita lección de mitología aplicada a enjuagues políticos:

Pontificó Bustamante el diputado, a Bustamante el presidente: “Sócrates dijo a un régulo de Asia: «Si quieres gobernar bien, imita a Júpiter, que no tiene compañero en el mando: el gobierno de los hombres es tanto más perfecto en la Tierra, cuanto más se asemeja al de los dioses en el cielo.»”

Como los cuatro planes coincidían en lo esencial, esto es, en desconocer a los poderes existentes, en admitir que la Constitución de 1836 era inservible y en apremiar a la reunión de un Congreso que reconstituyera a la nación, y solamente discrepaban en la elección de la persona a que debería asumir la presidencia de la República, pues Paredes apoyaba a Mariano, Valencia a Gabriel, López de Santa Anna a Antonio y Bustamante a Anastasio y potenciales socios, pronto fue fácil llegar a un arreglo.

Para conmemorar pacíficamente el aniversario de la consumación de la Independencia, tras algunos escarceos parlamentarios sostenidos en Mexicalcingo y un armisticio pactado en la Hacienda de los Morales, el 27 de septiembre, en el pueblo de Tacubaya, y previas deliberaciones de los representantes de los conjurados que peleaban contra el presidente y del presidente que peleaba contra él mismo y contra los conjurados, se firmó un acta primitivamente conocida con el nombre de Plan de Bases de Tacubaya, y más tarde con el de Bases de Tacubaya, para no seguir abusando de la palabra “plan”, por cuya virtud, además de hacer cesar en sus funciones, “por voluntad de la nación” a los supremos poderes, honrosa excepción hecha del Judicial, y de encomendar a una junta compuesta por dos diputados por cada departamento, junta que elegirá el “Ilmo. Sr. General en jefe del ejército mexicano” —léase Antonio López de Santa Anna—, cuya misión sería designar “con entera libertad (?)” en quién hubiera de depositarse el Poder Ejecutivo; en el término de los dos meses, y conforme al rito casi uniforme de todos los planes, se convocaría a un Congreso Constituyente.

Las Bases dejaban ver en su cláusula decimatercera y última que sus estipulaciones no eran más que mera fórmula de cortesía de los sublevados hacia Bustamante, pues se advertía con claridad que “si pasado el término de tres días después de expirado el del armisticio —once de la noche del día 29—, no fueren adoptadas estas Bases por el Ilmo. Sr. General en jefe de las tropas del gobierno, se procederá desde luego a darles exacto cumplimiento...”.

Es decir, las Bases constituían, en esencia, un ultimátum. El pacto que ellas disimulaban no era pacto, puesto que poco importaba la aislada voluntad de una de las partes comparecientes para que lo consignado cobrara vigencia.

A punto de frustrarse estuvieron las Bases de Tacubaya. Una supuesta conjura a favor del federalismo, patrocinada por el mismo Bustamante –Plan (el quinto de la temporada) del Seminario Conciliar de la ciudad de México–, provocó que Santa Anna, olvidado de que en circular de 15 de octubre de 1834 había ordenado a sus tropas contestar el requerimiento de “¿quién vive?”, con la voz de “federalismo”, advirtiera a Melchor Múzquis, presidente del Supremo Poder Conservador, que “proclamada la Federación por el general don Anastasio Bustamante o bajo sus auspicios, se ha constituido en faccioso y se ha despojado del poder que, con arreglo a la Constitución de 1836, se había depositado en sus manos”. Agregaba Santa Anna que “en consecuencia, el Supremo Poder Conservador se halla en el caso de dictar las medidas para que le faculte la Constitución al disolverse los poderes, y yo le ofrezco que en este cuartel general hallará para sí y para los demás poderes la protección necesaria y mutuo respeto”. La comunicación fue remitida también al presidente de la Cámara de Diputados y al de la Cámara de Senadores. Éste, con gran sentido jurídico, opuso a la demanda de Santa Anna la excepción de falta de personalidad del destinatario, puesto que no “concebía cómo se pudiera ofrecer protección y respeto a los altos poderes, que según la primera base del Plan de Tacubaya, debían haber cesado por falta de misión legítima”. Más lógica, ni en Aristóteles.

Pero al fin, después de un conato de escaramuza en la calzada de Guadalupe, en terrenos de la Presa de la Estanzuela, campo neutral, en la madrugada del 6 de octubre del año de los hechos, 1841, Bustamante ratificó, al firmar los Convenios del nombre de ese lugar, el Plan de Tacubaya. Transido por su fervor patrio, con “el corazón destrozado”, dirigió al pueblo su última y plañidera proclama: “Se me habló recordando la Independencia de la patria –añoranzas de Iturbide, nostalgias del poder, remordimientos de Guerrero–: Esta voz para mí tiene una magia irresistible. Mi reposo, mis afecciones, mi orgullo, todo lo he sacrificado por ella...”

Los repiques de los campanarios y el coro sedante del *Tedéum* anunciaron las exequias de la Constitución de 1836, y la quebrantada salud de su primogénito, el joven centralismo.

## Proteo y los frutos de sangre, lágrimas y perdición

El siguiente acto del drama constitucional mexicano, engendrado por la lucha entablada por el pueblo para la conservación de su libertad, vuelve a ser

provocado, dirigido y protagonizado por el ya para entonces benemérito Antonio López de Santa Anna,

ejemplar –según dibujó en vivo boceto Ignacio M. Altamirano– del Proteo político y del ambicioso y audaz y descarado más completo que pueden presentar los anales de un pueblo destrozado por las revueltas... Para él las convicciones políticas no importaban nada. El poder a toda costa; tal fue el programa de su vida entera... Sus servicios fueron eclipsados enteramente por la desbocada ambición, que le hizo mantener en una agitación constante a su país, durante mucho tiempo llenándole de sangre, segando las fuentes de sus riquezas, paralizando sus fuerzas y sólo procurando su engrandecimiento personal.

Refrendadas por los Convenios de la Estanzuela las Bases de Tacubaya, pronto empezó a funcionar y a rendir frutos la democracia inventada por éstas. La rueda que era necesario poner en movimiento, después de que “por voluntad de la nación” cesaron en sus funciones “los poderes llamados supremos”, era la base segunda que decía:

no conociéndose otro medio para suplir la voluntad de los departamentos, que nombrar una junta compuesta de dos diputados por cada uno, nacidos en los mismos, o ciudadanos en ellos y existentes en México, los elegirá el Ilmo. Sr. General en jefe del ejército mexicano, con el objeto de que éstos designen con entera libertad a la persona en quien haya de depositarse el Ejecutivo, provisionalmente.

Ni tardo ni perezoso, el 7 de octubre de 1841, Antonio López de Santa Anna designó a la Junta; y el 9, la Junta, presidida por el a latere general José María Tornel y Mendivil, ni perezosa ni tarda, más bien diligente, nombró a Antonio López de Santa Anna presidente provisional. Con las Siete Leyes en la mente, el “amor en el corazón”, y los Evangelios en la mano, el día 10 juró Santa Anna borrar “esas leyes que dictó la inexperiencia y conservó la obstinación”.

El 10 de junio de 1842 se instaló el Congreso Constituyente –cuarto de la serie–, convocado el 10 de diciembre del año inmediato anterior y electo el 10 de abril de 1842.

Un primer amarre quiso tender Santa Anna al Congreso, cuyos componentes debían, de acuerdo con su deseo, jurar “obediencia”, antes de iniciar el desempeño de sus funciones, a las Bases de Tacubaya. Esto es, admitir previamente sumisión al capricho presidencial. Pero no fue tan fácil. Los componentes del futuro Congreso tenían pretensiones de independencia. Así lo puso de manifiesto el diputado Luis Gonzaga Gordo al sostener, en discusión preliminar acerca del alcance comprometedor del juramento



requerido, que la fidelidad a las Bases de Tacubaya limitábase, según lo previsto por la cuarta de ellas, a constituir “ampliamente a la nación, según mejor le convenga”.

En el reglamentario discurso de apertura Santa Anna barajó, con su característica persuasión, sus conocidos naipes políticos: su sacrificio, su desinterés, su amor a la patria, la sangre derramada que tanto lloraba, los errores cometidos, las experiencias malogradas, la ambicionada libertad, las garantías y seguridades ofrecidas, las tiranías derrocadas... Pero, al final, tiró de la manga a los sospechosos simpatizadores de la federación,

prescindiendo del examen de los elementos con que podamos contar para el restablecimiento del sistema federativo, yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de estados independientes y soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina... Yo no adulo al pueblo porque mi deber es instruirlo, y después de veinte años, si éstas mis amonestaciones no fueren atendidas, se recordará aunque sin fruto, mi vaticinio de que la República Mexicana desaparecerá de la lista de las naciones si no se separa avisadamente (sic) de los terribles escollos que le presentan la experiencia de unos y la desordenada ambición de otros...

Mas, Juan José Espinosa de los Monteros, presidente del Congreso, insinuó, con cortesía, pero también con claridad, que no todos los diputados iban dispuestos a acatar consignas. En su contestación dijo:

...en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía. Sólo, pues, me toca manifestar en nombre del Congreso, que conoce muy bien toda la intención de los deberes que su augusta misión le impone y está dispuesto a desempeñarlos con la asistencia divina y con el poder que de la nación ha recibido.

La Comisión de Constitución quedó integrada por los diputados Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Se dio lectura al proyecto de Constitución, elaborado por ésta, el 26 de agosto de 1842. Simultáneamente, conoció el Congreso el voto particular suscrito por Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo. La discrepancia sustancial entre el proyecto de la mayoría de la Comisión y el voto de la minoría estribaba en que, aunque uno y otro aceptaban el sistema republicano, representativo y popular, el segundo proponía utilizar con franqueza el calificativo de federal. A la minoría, en cambio, horrorizaba el uso de término, al que consideró impropio y peligroso. Impropio “porque a su juicio, la federación

no significaba ni era otra cosa que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes que sólo se unen para proveer a su seguridad común”; peligroso “porque en México la palabra federal iba a despertar odios envejecidos, a remover temores y sobresaltos y a resucitar la demagogia”.

Comenta Olavarría Ferrari, de quien es la transcripción anterior:

Sentadas estas premisas, la mayoría, con una difusión desesperante, venía a concluir con que siendo la palabra “federación” sinónimo de “unión”, ella facilitaba los abusos del despotismo, tanto al menos como el sistema centralizador, al que era en alto grado semejante: su paradoja o misterio político venía a demostrar que el centralismo era el elemento primordial de la federación, y que el que apeteciera federación había de querer forzosamente centralismo: la diferencia estaba sólo en que la una era una centralización gubernativa y la otra una centralización administrativa, idea tomada a Tocqueville, y acogida como un gran argumento por la Comisión, por más que no fuese posible comprender cómo sobre los fundamentos en que se basa el despotismo pudiera levantarse el santuario de la libertad. La minoría no entró a disputar si el sentido genuino de la palabra “federación” importaba tanto como “unión” o “centralización gubernativa”, y fundó su voto particular en lo que la nación entera había entendido y continuaba entendiendo por federación, esto es: “la alianza de varias secciones o estados, o partes integrantes de un todo, independientes en lo dispositivo y administrativo para su gobierno interior, y unidas a un centro común para todo cuanto afecte a la sociedad en general”, como así lo consignaron el acta constitutiva y la Constitución Federal de 1824.

Iniciada el 1o. de octubre la discusión del proyecto y del voto, no obstante que aquél era eco del definido sentir del gobierno, el Congreso lo rechazó por 41 votos contra 35, y obligó a la Comisión a elaborar un segundo proyecto, presentado el 3 de noviembre siguiente y debatido a partir del día 14 del mismo mes.

La presión santanista se estrellaba en la dignidad del Congreso. Se cumplía la advertencia hecha por Espinosa de los Monteros en el discurso inaugural. Denegó aquél la pretensión de que el ministerio concurriese a las juntas de la Comisión y el diario del gobierno se vio obligado a ratificar

que el Ejecutivo estaba convencido de que la federación equivaldría a entronizar principios anárquicos, por lo cual había hecho y continuaría haciendo cuantos esfuerzos le fueran dables para impedir que volviese a aparecer un sistema que por sus exageraciones inundó de sangre nuestros campos, estableció la guerra civil y dividió los ánimos separando todos los intereses... Esto quiere también el ilustre general Santa Anna, porque habiendo tomado sobre sí la responsabilidad de la revolución que concibió, dirigió y consumó, no puede convenir en que sus frutos sean de sangre, de lágrimas y de perdición.

## El decoro de los legisladores, la pericia de la intriga y la inocencia de los ingenuos

Los historiadores y los expositores de derecho constitucional están acordes con el reconocimiento otorgado a los meritorios esfuerzos de este Congreso. Justo Sierra opina de él que ocupa en nuestra historia parlamentaria un puesto culminante de honor cívico; Rabasa lo califica como un Congreso que cumplió seria y patrióticamente su labor; Olavarría afirma que hizo cuanto en su mano estuvo para dar a su patria un código, lo más liberal que le permitiera la presión oficial y las preocupaciones de la época; Pereyra se expresa también en términos elogiosos y Tena estima que el Congreso desplegó actividad independiente y de buena fe.

Lo lamentable fue que Santa Anna no pensara lo mismo. Fracasada la acción directa, el único camino que quedó expedito a su alteza, era el de Manga de Clavo. Y hacia allá se encaminó el excelentísimo señor presidente, no sin antes designar, el 10 de octubre, presidente sustituto a Nicolás Bravo, diputado electo para representar en el Constituyente al Estado de México, y a quien la habilidad de Santa Anna escogía en esta ocasión para servir de cabeza de turco. Ante el decoro de los legisladores, la pericia de la intriga y la inocencia de los ingenuos, sería Bravo, en ausencia del titular a quien sustituía, el encargado de disolver el Congreso. El resultado de la maniobra estaba debidamente garantizado, pues si la fuerza de la opinión pública era bastante para paralizar la disolución que decretara el presidente sustituto, Santa Anna se acogería a dicha corriente de pensamiento y regresaría triunfante a castigar el pecado y reivindicar los ideales del grupo liberal. Esto es, se pondría el uniforme de campeón del federalismo. Si, por lo contrario, don Nicolás consumaba con éxito el atentado, Santa Anna estaría presto a la cosecha.

El proyecto del 3 de noviembre intentaba conciliar mediante recíprocas temperancias, acordadas por la mayoría y la minoría de los miembros de la Comisión, la intolerancia centralista y la libertad del federalismo. Pero el diario del gobierno, portavoz de éste, que a su vez era receptáculo del apasionamiento militar y eclesiástico, embistió contra él:

Cuando en 1821 —rezó el diario—, se pronunció entera la nación, su primer deseo fue el de conservar la religión de nuestros padres sin mezcla ni tolerancia de otra alguna: este fue el primero de los artículos del Plan de Iguala; esto se repitió en el acta constitutiva de 31 de enero de 1824; lo mismo se dijo en la Constitución Federal de 4 de octubre del citado año, en las particulares de todos los estados, y en las leyes constitucionales de 1836. En vano se pretendió por algunos que no se profesase exclusivamente esta religión, que se tenía por la única divina, la única verdadera, la única en que puede salvarse el hombre. A pesar de esto, tiénese

ahora a unos jovencuelos aprendices de protestantes, diciendo en el artículo 31 de su proyecto de Constitución: “La nación protege la religión católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de otra alguna”, luego los autores pretenden que se admita el ejercicio privado de los otros cultos y no podrá perseguirse a cualquier habitante de la República a quien se le ocurra erigir capilla u oratorio que no sea público y dedicarse en él con sus hijos, con sus criados y amigos al ejercicio de la religión que se le antoje. Más aún: el artículo 13, garantía cuarta, dice: “La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque la moral” luego cuantos protestantes, deístas y ateos sean, podrán establecer entre nosotros escuelas, como no sean públicas, y enseñar en ellas todos los errores que no ataquen a la moral. La novena garantía dice así: “Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga”, luego bien podrá cualquiera opinar como guste sobre todas las materias, aun cuando sea sobre la existencia de Dios. “Solamente —dice la décima— se abusa de la libertad de imprenta atacando directamente el dogma religioso o la moral pública; estos abusos serán juzgados y castigados por los jurados de imprenta”, luego no será abuso atacar el misterio de la Trinidad, el de la Encarnación del Verbo de Dios, el de la presencia real de Jesucristo en la Eucaristía, y generalmente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente los dogmas, los jueces serán no los tribunales eclesiásticos, sino los jurados de imprenta, cuya religión y moral Dios sabe cuáles será: ¿Habría hecho más una comisión de ateos? No es menor su avilantez en lo que al ejército toca; el artículo 132 dispone: “La milicia activa de mar y tierra permanecerá en asamblea y no se pondrá sobre las armas sino en virtud de una ley que fijará su número, la clase y tiempo de servicio que deba prestar, según su instituto”; y el 10 impone “a todo ciudadano la obligación de alistarse en la guarda nacional”. ¿Acaso no equivale esto a concluir con el ejército regular?

Sentados en la conciencia pública los agravios, quedaba clara la imprescindible necesidad de una guerra sagrada capaz de vengar la ofensa, castigar a los verdugos y redimir a las carabinas y a la cruz. Al consabido plan diósele en esa ocasión la denominación de acta, levantada en Huejotzingo, departamento de Puebla, el 11 de diciembre de 1842. Los vecinos que la suscribieron repudiaban al Congreso Constituyente, en virtud de que su proyecto de Constitución —el de 3 de noviembre—

no respeta la religión sacrosanta de nuestros padres, puesto que permite el ejercicio privado de cualquiera otra, contra los principios que deben seguirse en un país católico de corazón; ensancha la libertad de imprenta hasta convertirla en instrumento de sedición sin freno; desconoce la necesidad, utilidad y servicios del ejército, compuesto de mexicanos virtuosos, pone en peligro la independencia nacional, porque a la vez que establece la milicias cívicas, fuente

inagotable de males, error el más grave que contenía la Constitución de 1824, se hace más extensa en el proyecto; prohíbe la pena de muerte bajo el falso pretexto de filantropía, y finalmente establece y sistematiza la anarquía en todos y cada uno de sus títulos.

### Las aguas de la desgracia

Se desata el furioso curso de los acontecimientos: el acta fue turnada por los rebeldes al militante “mexicano virtuoso”, José María Tornel y Mendivil, el de más alta jerarquía dentro de los de su casta, puesto que era ministro de Guerra. Éste, en vez de poner su sable al servicio de las instituciones, prestó el servicio de actuario a los sublevados y corrió traslado del acta al Congreso, el que, como era natural, contestó con cajas destempladas que no reconocía personalidad alguna a los sediciosos y que “la representación nacional sabía cuáles eran sus deberes para con los pueblos, y estaba dispuesta a desempeñarlos hasta el momento en que se le impidiera por la fuerza, el ejercicio de sus funciones”.

Tenían los constituyentes plena conciencia de lo que pasaba y hacían. Reflexionaban en el *Siglo XIX*:

El pronunciamiento de Huejotzingo cundirá como la llama por los campos cubiertos de hierba seca. El resultado será que tomando el pretexto de una voluntad nacional que no existe, se disolverá el Congreso. El público tiene el triste consuelo de ver que el Ejecutivo, al dar cuenta al Congreso con el levantamiento de aquella ciudad, no ha añadido, como parece que era regular, la noticia de las medidas enérgicas que debía haber tomado para escarmentar a los revoltosos. Muchas coincidencias ocurridas en estos últimos días nos hacen sospechar con bastante probabilidad que el pronunciamiento de Huejotzingo no es más que el relámpago precursor de una tempestad que va a sumergir al Congreso en las aguas de la desgracia, pero nunca en las de la ignominia.

El pronóstico era exacto. Media docena de guarniciones se adherieron a la asonada de Huejotzingo. Todas, mediante sus respectivas actas, desconocieron al Congreso Constituyente “por haber contrariado la voluntad de la nación”, y una a una solicitaron que el gobierno nombrara “una junta de ciudadanos, notables por su saber, por su experiencia, por su patriotismo y servicios, que le consulte los términos en que deba expedirse un estatuto provisional que asegure la existencia y la dignidad de la nación, la prosperidad de los departamentos y las garantías a que tienen derecho los mexicanos”. Por descontado, se ratificaban sus designaciones a López de Santa Anna y a Nicolás Bravo.

Por decreto del 19 de diciembre de 1842, el gobierno disolvió formalmente al Congreso, prometió integrar la junta solicitada y ratificó la vigencia de las Bases de Tacubaya. Engalanaron el decreto de disolución las firmas de Nicolás Bravo, presidente sustituto; José María Bocanegra, ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación; Pedro Vélez, ministro de Justicia e Instrucción Pública; Manuel Eduardo de Gorostiza, ministro de Hacienda, y José María Tornel y Mendivil, ministro de Guerra y Marina.

“Mexicanos –dijeron los congresistas en su postrer y angustiado clamor desde su último reducto, la casa de Francisco Elorriaga, presidente de la asamblea–: La fuerza armada ha impedido a la representación nacional la continuación de sus trabajos.”

Para cumplir con lo ordenado por el decreto de disolución, Nicolás Bravo inició el 23 de diciembre la leva parlamentaria de “ciudadanos notables por su saber, por su experiencia, por su patriotismo y servicios”, e integró la Junta Nacional Legislativa que, presidida por el general Gabriel Valencia, quedó instalada el 6 de enero de 1843.

Inició, pues, la Junta Nacional, la noble tarea de constituir a la nación conforme a los mandamientos de un militarazo “suave y consolador”, como calificó al de Huejotzingo el general Valencia, e inspirado por las “rogaciones al Omnipotente” mandadas elevar en todas las iglesias por el arzobispo de México. Éste y el propio Valencia representaron con altivez los intereses de su clase dentro de la comisión que debería elaborar el proyecto. En su seno se desechó la proposición del representante Fernando Ramírez para que las limitaciones constitucionales en materia de religión quedaran reducidas a la protección que el Estado debería dar a la católica. En cambio, prosperó la moción del general Valencia para crear un Senado aristocrático, capaz de contrabalancear políticamente “la democracia de la Cámara de Diputados”, integrado por miembros elegidos y componentes natos. Los primeros provendrían de labradores, propietarios, comerciantes, mineros, fabricantes y abogados; los segundos, los natos, se extraerían de distintas capas oficiales, dentro de las cuales figuraban, naturalmente, los generales de división y los arzobispos y obispos, aun *in partibus*. De este sencillo modo, Iglesia y ejército tendrían permanentemente y para siempre, puesto que los senadores natos eran vitalicios, el dominio parlamentario más absoluto, y para lograrlo, bastaba con prodigar a discreción los grados y dignidades mencionados.

Quedaron debidamente tensas las cuerdas de la trama y Santa Anna y la Junta Nacional pudieron actuar conforme a lo deseado y previsto.

El 8 de abril inició ésta la discusión del proyecto de Constitución. El 5 de marzo regresó Santa Anna a la capital, con el pretexto de poner fin al conflicto creado por la disolución del ayuntamiento de la capital decretada por Valencia el 18 de febrero anterior, con motivo de los insultos que dirigie-

ron varios militares en el teatro Nuevo México a la cantante María Cañete, a cuya defensa salieron los municipales. Con destreza elimina a Paredes y la noche del 30 de abril apresa a Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero, acusados de una supuesta conspiración.

El 18 de marzo terminó la Junta su proyecto de Bases de Organización Política de la República Mexicana que, con el nombre de Bases Constitucionales o Bases Orgánicas, y “en caso de las facultades que la nación se ha servido conferirle”, sancionó Santa Anna el 12 de junio siguiente y publicó el 14 del mismo mes.

Iguales en esencia a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, cuyo llevado y traído Supremo Poder Conservador suprimen, las Bases Orgánicas se apuntan notables aciertos, según puede verse por algunas muestras tomadas al azar:

Persiste la intolerancia religiosa, encomiéndose a las leyes ordinarias limitar la libertad de imprenta en materia de dogma y de Sagradas Escrituras, se ratifica la existencia del fuero militar y del eclesiástico, se condiciona la existencia de la ciudadanía al goce de “una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto”, en tanto que el monto de esta renta puede ser arbitrariamente modificado por los departamentos para que sus ciudadanos puedan disfrutar los derechos otorgados por la Constitución; “el estado de sirviente doméstico” es causa que suspende los derechos de la ciudadanía; reproduce el requisito de disfrute de rentas elevadas para poder desempeñar cargos públicos; se integra la Cámara de Senadores en la forma que propuso ante la Comisión redactora del proyecto el general Valencia; se conceden al Congreso facultades heterogéneas, entre las que figuran la de “aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato –sabido inexistente y presumido imposible– en toda la nación”; la de “reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes, y en los casos previstos en estas bases” y la de “dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos departamentos, por iniciativa del presidente de la República”; se impone a éste la obligación de “suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes”, y la de “hacer que –los tribunales y juzgados– den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público”; se crea un Consejo de gobierno vitalicio; se faculta a la Suprema Corte de Justicia para “conocer de los recursos de fuerza de los M.R.R. Arzobispos y R.R. Obispos, provisos y vicarios generales y jueces eclesiásticos”; se instituye un tribunal especial para juzgar a los ministros de

la Suprema Corte de Justicia; se centraliza en el presidente de la República, de modo absoluto, la administración de los departamentos; créase un llamado “poder electoral” integrado por personas que alcancen la calificación económica requerida...

Al contrario de la obra del Constituyente anterior, la de la Junta Nacional Legislativa únicamente ha merecido justos, duros y bien fundados reproches. Las siguientes palabras de Rabasa son claro y resumido exponente de éstos:

Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 43. En los autores de aquélla hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del general Santa Anna, porque temían que éste en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente.

La Carta de 43 es un absurdo realizado; es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos y las asambleas de departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos, por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de gobierno; sobre el presidente ninguna; y, sin embargo, no hay gobierno de gabinete, pues el presidente, oído el parecer de sus ministros y recogida la votación, puede proceder como bien le plazca. Las irrisorias facultades de las asambleas departamentales están sometidas al veto de los gobernadores, y si por acaso una asamblea insiste, es el presidente quien resolverá lo que quiera. Pero todavía para que nada quede a los pueblos, ni nada falte a las autoridades sin límites del presidente, toda la organización mezquina de los departamentos, según la Constitución, se anula y aniquila por la facultad que aquél tiene de iniciar leyes excepcionales para la organización política de los señalados departamentos, cuando lo tenga por necesario.

Los principios fundamentales de esta ley suprema fueron: captarse a Santa Anna, dando en la puja constituyente, más que otro fuese tentado de dar; ganarse al clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener, en suma, para el Partido Conservador, un poder omnímodo brutalmente autorizado en la ley primera de la nación.



## Entre genízaros y vampiros

La historia del país en los años inmediatos a la promulgación de las Bases de Organización Política, debe, en perspectiva panorámica como ésta, ser vista rápidamente. La precaria libertad que el pueblo ha podido conquistar hállase en dicha etapa aturdida por las vociferaciones eclesiásticas y los alaridos de cuartel.

Por absurdas, las Bases eran insostenibles. La ambición personal desmedida y la falta de conciencia patriótica de algunos formaba corriente constante y siempre en aumento, que fluía hacia la primera magistratura del país. El egocentrismo quintaesenciado de los hombres y el desenfreno pasional de los partidos encadenan la historia y llevan a la patria la ruina más acabada.

Nuevo levantamiento de Paredes y Arrillaga en Guadalajara. El 30 de octubre de 1844, la asamblea departamental de Jalisco, con la aprobación del gobernador de dicho departamento, Antonio Escobedo, firmó una iniciativa dirigida al Congreso General en la que pedía: se derogara la ley del 21 de agosto de 1844, que impuso un subsidio extraordinario para sufragar gastos de la guerra de Texas; se sometiera a juicio de residencia –responsabilidad del gobierno provisional, de acuerdo con la sexta de las Bases en Tacubaya– a Antonio López de Santa Anna retirado a Manga de Clavo desde el 7 de septiembre anterior por la muerte de su esposa, Inés García, y sustituido en la presidencia por Valentín Canalizo; y, finalmente, se convocara a un Congreso cuya tarea preferente sería reformar “los artículos constitucionales que la experiencia ha demostrado ser contrarios a la prosperidad de los departamentos”. Dos días después, el 1o. de noviembre, “la guarnición de Jalisco se adhiere a la iniciativa de la Ilma. Junta Departamental”, a la voz de “no somos genízaros al servicio discrecional de un señor absoluto”. Invitado Paredes y Arrillaga a secundar el movimiento, el 2 de diciembre publica un manifiesto a la nación en el que arranca el vendaje a las pústulas del gobierno santanista, clama contra los fortunas improvisadas por los especuladores, “vampiros de la sangre de los pueblos”; analiza el mal uso del dinero recabado por el presidente para la guerra de Texas, y concluye que

la historia dirá a las generaciones venideras... que en las acciones del general Santa Anna nada se encuentra grande, nada noble, nada decente; que él ha proseguido un designio mezquino y culpable, usando de medios reprobados y viles; que su marcha tortuosa ha sido la de un tirano insolentado por el poder o infatuado por la prosperidad; que su baja duplicidad, su desmesurada ambición, ni aun merecen compararse con la atrevida generosidad de los grandes dominadores, y por último, que en todo lo que ha hecho, sólo se nota... una masa heterogénea de cualidades opuestas; nada grande, sino sus crímenes...

Estas consideraciones y la de que “afortunadamente la ley constitucional... nos abre el camino que debemos seguir” lo obligan “a sostener con las armas en la mano” el artículo siguiente:

Los actos del gobierno del general don Antonio López de Santa Anna desde el 10 de octubre de 1841 hasta el 31 de diciembre de 1843, de cualquier clase que sean, quedan sometidos al examen de aprobación del actual Congreso Nacional, en cumplimiento del artículo sexto de las Bases de Tacubaya y del segundo de los Convenios de la Estanzuela; mientras dura el juicio de residencia, el señor Santa Anna no podrá ejercer las gloriosas funciones de primer magistrado de la República.

Marcha Santa Anna, sin permiso del Congreso, a combatir al insurrecto. Hace escala en Querétaro y encuéntrase con que la asamblea departamental ha secundado el Plan de Guadalajara. Exige su retractación, so pena de enviar a la diputación en masa a Perote. La asamblea responde: “Los vocales prefieren marchar a Perote, y aun la muerte, antes que una ignominia, antes que la retractación.” A instancias del juez eclesiástico Miguel Zurita conmuta la pena y los integrantes de la asamblea quedan, simplemente, a disposición del Supremo Gobierno.

En México, Llaca, diputado por Querétaro, denuncia los hechos ante el Congreso. Éste pide que el Ministerio informe. El Ministerio con la conciencia intranquila se hace el remolón y no atiende el llamado. Manuel Crescencio Rejón, ministro de Relaciones, y José Ignacio Basadre, ministro de Guerra y Marina, son acusados por el mismo diputado Llaca ante el Gran Jurado. El día 30 hacen acto de presencia los dos ministros, pero nada informan, porque “no tienen instrucciones del presidente”.

Ante la insistencia de la Cámara el 1o. de diciembre por la mañana se presentó Antonio Haro y Tamariz, ministro de Hacienda, quien se suponía que iba a informar lo que supiera, aunque dijo que nada sabía. La Cámara, defraudada, le pidió que se allegara informes y, en tanto que Haro y Tamariz salió a recabarlas, se declaró en sesión permanente. Su permanencia terminó al filo de mediodía, porque cuando los diputados pretendieron reunirse tras de sestar la comida, hallaron las puertas cerradas y el paso prohibido por órdenes del Supremo Gobierno. Igual desilusión sufrieron los senadores.

### Las llaves del reino y la inflexibilidad de las leyes

Después de apercebir a los impresores de la capital de que irían a parar con sus huesos en San Juan de Ulúa si publicaban documento alguno remitido

por las Cámaras, el ministro Rejón, con ayuda de los generales Ramón Morales y Luis Guzmán, pidió al presidente de la Cámara de Diputados, Luis G. Solana, las llaves de la secretaría, salón de sesiones y demás dependencias del edificio, que tenía en su poder:

–Como quiera que los expresados generales –repuso Solana a Rejón– manifestaron que obraban por orden del gobierno, suplico a V.E. se sirva decirme qué significa un acto tan irregular, remitiéndome al mismo tiempo las llaves con el portador, pues tengo que abrir sesión dentro de pocas horas.

–Habiendo dispuesto el Supremo Gobierno –replicó Rejón– que mientras dure la presente Revolución, se suspendían las sesiones del Congreso, no pueden reunirse los señores diputados, y por lo mismo tampoco hay necesidad de franquear las llaves del edificio destinado a la celebración de aquéllas.

–Para dar cuenta a la Cámara de tan extraña resolución –insistió Solana– necesito reunirla, y a este fin espero que V.E. me remita inmediatamente las llaves que le tengo pedidas.

–Dada cuenta de su petición, el señor presidente de la República me manda decir que no se remitan las llaves por no deber reunirse ya la Cámara –finalizó complacido Rejón.

El resultado de este diálogo fraternal de poder a poder fue que el Legislativo, a moción del diputado Atristain hecha en las puertas mismas del recinto parlamentario, desconociera la facultad del Ejecutivo para “suspender las sesiones por autoridad propia, sean cuales fueren las circunstancias de la nación”, y comunicara “al gobierno que la Cámara de Diputados continuará sus sesiones en el lugar que juzgare conveniente”. Del acuerdo se corrió debido traslado al Senado.

La respuesta del ponderado presidente Canalizo, quien en ocasión no lejana pretendió dinamitar el palacio nacional para defraudar a los sublevados, no se hizo esperar. Sacó a la luz de decreto elaborado con dos días de anticipación –29 de noviembre– y dispuso que

mientras se restablece y consolida el orden público, notablemente alterado en varios departamentos y se pone al Ejecutivo en aptitud de hacer efectiva la campaña de Texas y de sostener todas las consecuencias de esta guerra, estarán suspendidas las sesiones del Congreso, sin que entretanto pueda desempeñar ninguna de las Cámaras las atribuciones que se les conceden por las Bases Orgánicas de la República,

por considerar “que la inflexibilidad de las leyes, que jamás pueden prever todos los acontecimientos para dominarlos, las hace perniciosas en algunas circunstancias no previstas, como éstas en que se encuentra la nación, y en

que la estricta observancia de aquéllas, la conduciría irremediablemente a su ruina total”. Ratificaba Canalizo su reconocimiento

como presidente constitucional electo por la voluntad de los pueblos, con arreglo a las bases de organización política de la República, el benemérito de la patria, general de división don Antonio López de Santa Anna; y durante su separación del gobierno, seguirá depositado el Supremo Poder Ejecutivo en el individuo que actualmente lo ejerce —es decir, el propio don Valentín— con arreglo a las mismas Bases.

Por decreto del 2 de diciembre siguiente, el gobierno previno que “las autoridades y empleados de la República, para continuar en el ejercicio de sus respectivas funciones, jurarán la debida obediencia al decreto de 29 de noviembre próximo pasado”.

El Congreso cumplió su promesa el día 6 de diciembre, se reunió en el convento de San Francisco y, con apego a lo dispuesto en las Bases Orgánicas depositó el Poder Ejecutivo en el presidente del Consejo de gobierno, general José Joaquín Herrera.

En la sesión del día 13 las Cámaras se reunieron en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a formación de causa a Valentín Canalizo, detenido desde el 6 en las piezas de la Presidencia: el acusado expuso que su intento no fue el de disolver las Cámaras, sino sólo el de suspender sus sesiones durante la crisis: de los noventa y ocho individuos que se hallaron presentes, noventa y cuatro votaron por la afirmativa y sólo cuatro en contra. Igual suerte corrió ocho días después el ministro de la Guerra, Basadre, aprehendido en el camino de Querétaro, para cuya población había salido fugado a México, vistiendo un hábito de fraile.

Cuarenta y ocho horas después Herrera prestó juramento como presidente interino y al día siguiente, 16 de diciembre, las Cámaras desconocieron formalmente el gobierno de López de Santa Anna y declararon nulos y de ningún valor los actos de éste.

Desde Querétaro, don Antonio contestó a la dialéctica parlamentaria con la amenaza de la fusilería. El día 20, su oficialidad declaró que:

1o. El ejército reitera sus juramentos de obediencia a las Bases Orgánicas de la República. 2o. En consecuencia el ejército reconoce como presidente constitucional al General D. Antonio López de Santa Anna. 3o. El propio ejército desconoce a las autoridades que fungen en la capital de la República, y debieron su existencia al sedicioso motín del 6 del actual. Todo acto de cualquier poder que ataque las prerrogativas constitucionales del Ilmo. Sr. presidente propietario,

será igualmente desconocido por el ejército. 4o. El ejército protesta no dejar las armas hasta restablecer el orden y que sea acatada y obedecida por todos la autoridad constitucional de dicho Ilmo. Sr. presidente, general de división y benemérito de la patria, don Antonio López de Santa Anna.

Propagada la revuelta, se consuma en la capital. Prisión y expulsión de Santa Anna. Desde Puebla y por conducto de José Joaquín Herrera, se dirige a las augustas Cámaras para presentar la

renuncia de la Presidencia de la República, para que fui nombrado constitucionalmente; y con este acto de libre desprendimiento de los derechos que me asisten a la primera magistratura, y que he creído de mi honor y deber sostener hasta la fecha, verá el mundo entero que no puedo hacer después de esto más sacrificio que el de expatriarme en seguida, abandonando una patria que adoro, mis propiedades, y cuanto de más apreciable tiene el hombre en la vida...

Desde marzo de 1845 existía, de hecho, un estado de guerra no declarada con Estados Unidos, que virtualmente había echado el guante a Texas. El 14 de septiembre de 1845 el Congreso declaró presidente constitucional a José Joaquín Herrera, que protestó el día 15. En la remota frontera, Mariano Arista prepara a la defensa sus tropas precarias y desorganizadas. En San Luis Potosí, Paredes y Arrillaga, despechado porque en las revoluciones que siembra es el único que no cosecha, aguarda, según parece, el momento de defender a la patria con las armas en la mano. Pero siempre es más provechoso trabajar *pro domo sua*. Decide, pues, batallar contra el gobierno constituido. Entre enemigo extranjero y adversario nacional, es preferible este último. Que el invasor se las entienda con quien quiera hacerle frente. Resistencia suficiente hallará en el solo hecho de tener que cruzar los desiertos de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. El 3 de diciembre hace un guiño a Arista y el 13 recibe el comedido desaire de éste:

Sean cuales fueren los males que hoy se lamentan, son menores que los que traería el relajamiento del orden establecido y fundado en la ley... Compañero, medite usted que no queda otro camino que el de la ley y sostenimiento del gobierno establecido; lo demás sería no saber dónde iríamos a parar, porque el que emprende una reforma no sabe él mismo dónde la conducirán los acontecimientos.

Entre los generales la cortesía obliga por lo que, con el mismo comediamento utilizado por Arista, Paredes se excusa ante éste para brindarle su ayuda en la guerra inminente, porque tiene “necesidad de dar escoltas a los comerciantes que pasaban a las ferias de Aguascalientes, Lagos y Celaya”.

La causa que buscaba el aguerrido militar para justificar y definir su conducta le fue suministrada en charola de propia manufactura por el general de brigada Manuel Romero, quien el 14 de diciembre y a nombre de las tropas a su mando, la emprendió contra el gobierno de Herrera al que imputó, entre otros cargos, el de pacifista, puesto “que había pisado nuestro territorio y habitaba la capital de la República el plenipotenciario de los Estados Unidos, que, de acuerdo con el gabinete, venía a comprar nuestra independencia y nacionalidad”. Ante tan graves males, Romero prescribía la medicina universal:

Inmediatamente que el ejército ocupe la capital de la República, se convocará a un congreso extraordinario con amplios poderes para constituir a la nación, sin restricción ninguna en sus augustas funciones... El ejército, nombra por su caudillo en este movimiento político al Excmo. Sr. general de división don Mariano Paredes Arrillaga, a quien se invitará acto continuo por medio de una comisión...

Expuesta la causa, se requería precisar el ideario y el programa. Así lo hizo el agraciado al día siguiente. En el manifiesto que publicó el día 15 ofreció que en el Congreso Extraordinario propuesto por Romero encontrarían representación todas las clases sociales: “El clero como la milicia, la magistratura como la administración, las profesiones literarias como el comercio, la industria como la agricultura.” Y garantizó:

No vamos a hacer una revolución de personas: aspiramos a algo más grande, más fecundo, más completo; se trata de llamar a la nación para que sin temor a las minorías turbulentas, se constituya según sea su voluntad y ponga una barrera a la disolución que por todas partes amenaza. Se trata de devolver a las clases productoras su perdida influencia y de dar a la riqueza, a la industria y al trabajo la parte que les corresponde en el gobierno de la sociedad. Se convocará una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas: todas las clases de la sociedad, el clero como la milicia...

Más adelante, al triunfar la revuelta, confesaría Paredes, olvidado de que no se trataba de “una revolución de personas”: “Vengo resuelto a hacer triunfar mis ideas, o a perecer en la demanda, y así como estoy determinado a no perseguir a nadie por sus hechos anteriores, he de fusilar a cualquiera que me salga al paso a oponérseme, sea arzobispo, general, magistrado o cualquiera otra cosa.”

La algarada de Potosí halló pronto y resonante eco en la Ciudadela de la capital, en la que Gabriel Valencia, presidente del Consejo de gobierno, secundó el Plan de Paredes, seguido desde palacio nacional por el general José Urrea:

La guarnición de esta capital se adhiere en un todo al plan proclamado en San Luis Potosí el 14 del presente, pro el Excmo. Sr. general don Mariano Paredes y Arrillaga. La misma guarnición nombra por su caudillo al Excmo. Sr. general de división don Gabriel Valencia. El mencionado plan se llevará a efecto con las adiciones que el Excmo. Sr. general en jefe expresa al Excmo. Sr. general don José Joaquín Herrera, en oficio de esta fecha.

Las adiciones aprobadas por Valencia y cómplices constituían en realidad una modificación esencial al Plan de Paredes, pues, de acuerdo con ellas, se organizaría una junta compuesta de seis diputados, seis senadores, seis consejeros, dos individuos de la Corte de Justicia, dos de la Corte Marcial y dos de la asamblea, a la cual se encomendaba determinar si el Poder Ejecutivo se confiaría a uno o a tres individuos, nombrar a éstos en su caso, y expedir la convocatoria para el Congreso.

También el espíritu de Valencia rebosa altruismo: “Yo juro ante Dios y los hombres –clamó– que no llevo al presente otra mira que la muy noble de que la República se expedito para constituirse libremente como desean los pueblos.”

En la madrugada del día último del año de 1845, el presidente de la República, general José Joaquín Herrera, dignamente, y en coche de alquiler, abandonó el palacio nacional.

Dos de enero del año que empieza. El flamante caudillo de San Luis, para quien “el ejército es el órgano de la voluntad de una nación oprimida”, llega a la ciudad de México inflamado de ardor patriótico, ansioso de poder y carente de originalidad. Por la noche –la premura era imperativa– reúne en el palacio a la junta de generales “encargada –según explicó Paredes– de rectificar los principios políticos adoptados en San Luis, para cubrir el vacío que fue indispensable dejar por respeto a la opinión pública y en debido acatamiento a los derechos del pueblo, para manifestar que hacia éste tienen deberes que llenar”. El Acta General del Ejército, que esa misma noche alumbró la tertulia de generales, ordenó en sus artículos 2o. y 3o., entre una docena de rectificaciones, que mientras se reunía el Congreso Extraordinario previsto en el plan original, una junta de representantes de los departamentos, designados por Paredes, nombrarían presidente interino. Además de benemérito y general, López de Santa Anna era consagrado mentor, y Paredes, aparte de caudillo, resultaba esclarecido alumno. Avanzó el proceso sin solución de continuidad y, con la Junta de Representantes Departamentales por estribo, quedó el general Mariano Paredes Arrillaga encaramado en la silla presidencial. “Yo no puedo responder que la tengamos –dijo Paredes a Nicolás Bravo, que preguntaba si habría paz durante el interinato– ni que me conserven en el puesto, pero sí puede usted estar seguro de que para tirarme correrá mucha sangre y de que mi caída no será cómica, como la de otros.”

Reunido el Congreso General Extraordinario, elige el 12 de junio de 1847 presidente constitucional a Paredes y vicepresidente a Nicolás Bravo. El juramento del primero, al tomar posesión de su cargo, dejó a salvo la forma de gobierno que el Congreso adoptaría.

Presionado por la opinión pública, a regañadientes salió el presidente Paredes a combatir a los invasores norteamericanos que, gracias a la deserción de San Luis Potosí, encontraron franca la puerta del norte. El 29 de julio asume la presidencia interina Nicolás Bravo.

Su primer acto fue presentar una iniciativa al Congreso para que se restableciera la vigencia de las Bases Orgánicas. Era la moción producto del miedo. Declaró al fundarla, José Joaquín Pesado, ministro de Relaciones y Gobernación:

...El gobierno, en vista de lo que dan de sí las cosas y de las señales con que se manifiesta la opinión pública, está persuadido que restituyendo a su plenitud las Bases Orgánicas, declarando ser ellas la Constitución de la República, calmará las inquietudes que se observan acerca de este punto, se neutralizarán los movimientos revolucionarios y se dará al gobierno la estabilidad que necesita. No es probable que en el conflicto de opiniones y entre los choques de la guerra civil, se expida una nueva Constitución que sea mejor recibida que lo que son en la actualidad las Bases Orgánicas... El gobierno cree que por este medio calmará... los conatos revolucionarios...

En el fondo, se trataba de una argucia de Paredes llevada a efecto por intermediación de su suplente, de acuerdo con las enseñanzas de Santa Anna, para atraerse la simpatía de los viejos centralistas recalcitrantes, únicos a quienes podía acudir ante el fracaso de las ideas monárquicas y la imposibilidad de vestir el disfraz liberal del federalismo.

### La verdadera regeneración de la República, los instintos conservadores y la vehemencia de las masas populares

La iniciativa estaba fechada el 3 de agosto. Tarde piaste.

En la madrugada del 4 de agosto despertó a los habitantes de la ciudad de México un cañonazo que anunciaba la sublevación del general José Mariano Salas, seguido por las fuerzas con que debía salir a la frontera. Las agonizantes esperanzas nacionales hallaban expresión en el Plan de la Ciudadela:

La iniciativa presentada ayer al augusto Congreso extraordinario, echaba por tierra el edificio levantado en San Luis y consolidado en esta capital por la junta de señores generales jefes y oficiales... Apenas la nación esperaba con



ansia los frutos de una Constitución salvadora... cuando con sólo una plumada pretendió V.E. —era un oficio dirigido por Salas a Bravo— renunciásemos a un porvenir halagüeño...

El plan era instigado desde La Habana, por López de Santa Anna y por Juan Nepomuceno Almonte, expatriado en Francia en calidad de ministro plenipotenciario, apercibido de ser fusilado si regresaba y, a la sazón, partidario del federalismo. En manifiesto del día 6, explicaba Salas los motivos fundamentales de su rebelión:

Desde que en 1835 fue destruida la Constitución Federal, abandonando el sendero de la ley, nos arrojamos sin tino a la tortuosa senda de la arbitrariedad...

La convocatoria de un Congreso, que venía a representar a lo que se quiere llamar aristocracia, y de cuyo seno se excluyó con desdén y baldón al pueblo, que en concepto de estos hombres sólo ha nacido para obedecer...

Los hombres de 1836, que destruyeron el sistema federal, y los que después les han seguido, pusieron la propiedad como condición de la elegibilidad, y no podía ser elegido el que no tuviese un capital de cuarenta mil pesos aunque le sobrasen aptitud y méritos; por el contrario, podía serlo el rico, ignorante y vicioso...

Éstos, en las épocas que han precedido, han querido monopolizar el gobierno, formando una ridícula oligarquía y queriendo añadir al poder del dinero el de los destinos, el de las armas, en fin, todos los poderes...

La parte considerativa del plan, por su lado, argüía:

Que desde que dejó de existir la Constitución que libre y espontáneamente se dio la República, las que posteriormente se han formado no han sido conformes con las exigencias y deseos de la gran mayoría de la nación... Que componiendo ésta —la administración actual— de hombres adictos, unos a la monarquía, otros al detestable centralismo y desafectos todos al ejército, cuya disolución meditan tiempo ha, porque encuentran en él un obstáculo para realizar sus perversas miras... Que constituyéndonos con arreglo a la voluntad de la gran mayoría de la nación, tendremos al fin un código estable, y a su benéfica sombra se desarrollarán nuestros grandes elementos de poder y riqueza, terminando para siempre nuestras agitaciones interiores...

Consecuente con estos principios el plan disponía:

Artículo 1o. En lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará de constituir a la nación adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme a la

voluntad nacional... Queda excluida la forma de gobierno monárquico que la nación detesta evidentemente.

Artículo 2o. ...se invita muy especialmente al Excmo. Sr. general, benemérito de la patria don Antonio López de Santa Anna, reconociéndolo desde luego como general en jefe de todas las fuerzas comprometidas...

Artículo 4o. A los cuatro meses de haber ocupado las fuerzas libertadoras la capital de la República, deberá estar reunido el Congreso de que habla el artículo primero, para lo cual será obligación del general en jefe expedir la convocatoria en los términos insinuados y cuidar de que las elecciones se hagan con la mayor libertad posible.

Artículo 5o. Se garantiza la existencia del ejército, asegurándole que será atendido y protegido como corresponde a la benemérita clase militar de un pueblo libre...

Salvo el llamado de Santa Anna y la tutela específica que se prodigaba a la casta militar, y a no ser por las aflictivas condiciones por las que atravesaba el país en virtud de la invasión norteamericana, el Plan de Salas había podido considerarse, en comparación con la mayoría de sus antecesores, relativamente plausible.

El 16 de agosto de 1846 fondea Santa Anna en el puerto de Veracruz. Enarbola un nuevo estandarte. El antiguo conservador de convicción, instrumento complaciente del clero y centralista radical, es ahora liberodemócrata fervoroso y partidario del federalismo. Proclama inexcusablemente, el mismo día de su arribo, su programa para la verdadera regeneración de la República. Confesión, solicitud de perdón y profesión de fe:

...al aceptar el Programa proclamado permitidme entrar en algunas explicaciones que considero necesarias para disipar cualquier recelo que pueda haber con motivo de un pasado cuyos recuerdos me acibaran... Sin salir jamás de las formas republicanas, procuré apoyarme en la propiedad, en la elevada posición, en las creencias... Queriendo así modelar, por la inercia de los instintos conservadores, la vehemencia de las masas populares. Pero sin ascendiente ya ni prestigio, y aún mirados más bien con desconfianza los elementos cuyo auxilio invoqué, se me presentaron por todas partes resistencias que me parecieron fáciles de vencer en el transcurso del tiempo. A Dios pongo por testigo de que en esto obraba con patriotismo, con sinceridad y buena fe... ¿con qué razón pueden arrogarse los menos, por sabios, opulentos y poderosos que sean, el derecho con arreglar los asuntos de la comunidad?... Posible es esto en pueblos que desconocen sus derechos... pero irrealizable entre nosotros en que el espíritu democrático, en medio de tantos elementos que lo favorecen, se ha desarrollado de treinta y seis años a la fecha, y hace ya imperiosa y decisiva la necesidad de consagrar en la práctica el dogma político de la soberanía de la nación... la democracia, que es de cuanto existe lo que puede servir de base sólida para la construcción de

nuestro edificio social, no ha podido desenvolverse para dar paz, que es la ley de su instinto; ni los otros beneficios inefables que produce... Pretender fortificar a la nación por medio de la monarquía con un príncipe extranjero, es suponer que existan en ella elementos para poderla establecer y conservar... ¡Error, muy grave error!... si hay sentimientos religiosos el tiempo ha minado el poder político de los directores de las conciencias. Tampoco ha podido ni podrá jamás organizarse una aristocracia ascendiente, tan necesaria para la permanencia de las monarquías... (el) Congreso de Paredes, que ha dejado sin un representante siquiera a la inmensa mayoría del país, declaraba diputados a los once obispos diocesanos que teníamos, y prevenía a nuestros eclesiásticos eligiesen otros nueve por su parte, dando a los primeros facultad de nombrar sustitutos de su confianza, caso de no poder concurrir personalmente a las sesiones de la Asamblea. No, mexicanos: nada de transacciones con un partido cuya conducta ha sido un tejido de crueles alevosías para la patria, nada con él, por lisonjeras que sean sus promesas y cualesquiera las formas de que en lo sucesivo se revista...

La meditada recomendación política del repatriado era que, en tanto el Congreso elaboraba la Constitución que debiese imperar en la República, se restableciera la vigencia de la de 1824. El gran malabarista lustraba y sacaba brillo a la chistera federal. Salas, en México, decretó servil, el 22 de agosto, que “mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824 en todo lo que no pugne con la ejecución del plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes y lo permita la excéntrica posición de la República”.

Volvió a la palestra, rehabilitado por los aires de libertad que prometía el Programa para la verdadera regeneración, el aletargado espíritu de la reforma, con el molde ineludible de demagogia que le dieron las asambleas populares celebradas con anuencia expresa del gobierno:

1o. Perseguir a don Lucas Alamán y a todos los tachados de monarquistas, ya gastando doscientos mil pesos si era necesario, puesto que según invirtieron cuarenta mil para hacer caer la cabeza ilustre de Guerrero, ya por medio de movimientos populares. 2o. Ocupación de los bienes eclesiásticos y supresión de los derechos de estola. 3o. Clausura de los noviciados, alegándose la corrupción y prostitución de los frailes, dando una pasada al clero secular. 4o. Establecimiento de los matrimonios civiles, dejando a la voluntad o conciencia de cada uno el hacerlos bendecir por la Iglesia. 5o. Exclusión de los sacerdotes monarquistas del concilio provincial. 6o. Tolerancia de cultos. 7o. Acotación, y si era necesario supresión, de la confesión, porque a pretexto de ella se revelaban secretos de familia que perjudicaban al padre, al marido, etcétera...

Rumbo a la campaña de la frontera, Santa Anna llega a la ciudad de México portando un cuadro con la Constitución de 1824 y se ingenia para

que durante su belicosa ausencia, quien lo sustituya, arrostre el grave peligro de obtener dinero en la Iglesia, única fuente viva capaz de satisfacer los requerimientos de la guerra.

El Congreso que, por decreto de 22 de agosto, debía encargarse no sólo de elaborar una nueva Constitución, sino también de legislar en materia ordinaria, logró instalarse, no sin dificultad, el 6 de diciembre. Su presidente fue Pedro Zubieta. El día 11 quedó integrada la Comisión de Constitución por los diputados Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. El 23 eligió a López de Santa Anna para presidente y a Gómez Farías para vicepresidente.

Estaban las piezas colocadas en un tablero de lúgubres escaques: el invasor, dueño del norte de la República y próximo a apoderarse del oriente; el benemérito, en expedición, al encuentro de un enemigo con quien deseaba no topar en San Luis, la tropa famélica, desorganizada, desnuda y carente de vituallas, amenazaba establecer una dictadura militar que, desentendida del enemigo, resolviera, al menos de momento, su situación; en Mazatlán, el comandante Ventura Mora sublevado con su guarnición; en la capital, Gómez Farías, el reformador, al frente del poder, obligado a obtener recursos de donde los hubiera, sabedor de que sólo los había en la Iglesia y convencido de que con ellos podría salvar aún a la patria; vigente, pero inoperante por argucias conventuales, el decreto de 19 de noviembre mediante el cual José Mariano Salas autorizó al gobierno a expedir letras por valor de dos millones de pesos a cargo del clero secular y regular de ambos sexos, prorratedados entre los obispos de Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Michoacán y Durango; el Congreso, dominado por los conservadores vergonzantes, es decir, por los moderados, y apremiado, además de para que constituyese a la nación –tarea difícil–, para que suministrase al Ejecutivo los recursos económicos mínimos indispensables a la defensa desesperada del país –labor casi imposible–; y, como trasfondo, el clero impermeabilizado a la idea de patria, celoso de sus arcas.

Así alboreaba el año de 1847.

### ¿Bienes de manos muertas o males de manos vivas?

En sesión permanente que duró del 7 al 10 de enero, el Congreso discutió y aprobó a las siete de la mañana de esta última fecha del decreto –publicado el 11– que autorizó “al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas al efecto indicado”. Con fórceps se extrajo el voto a los moderados que, muy de acuerdo con la templanza, meditación y equilibrio de su ideología y conducta,

vaticinaban fatalistas que al exigir la redención de capitales de manos muertas reconocidos sobre las fincas, “se pondría a la agricultura en bancarrota y se arruinarían multitud de familias y una clase entera de la sociedad”. “Sentido común, razón menguada...”

El decreto que, dentro de sus disposiciones, contenía numerosos casos de excepción y las líneas generales del procedimiento a seguir, fue reglamentado por disposición del Ejecutivo el día 15, publicada el 17 del mismo mes.

Los anatemas no se hicieron esperar. Cinco horas después de aprobado el decreto, a las 12 del día 10, el cabildo metropolitano cursó al ministro de Justicia una protesta que confirmó el día 12. Decía esta última en su parte medular:

El cabildo metropolitano... debe levantar su voz y declarar que por la convicción de la justicia, por la conservación de la Iglesia, en debido desempeño de la obligación que le imponen el santo Concilio de Trento y el Tercero Mexicano, ni tácita ni expresamente consiente en la ocupación, gravamen o enajenación de los bienes eclesiásticos; que ésta no puede hacerse sino incurriendo en la excomunión mayor... que comprende a todo el que lo haga, coopere o consienta... El cabildo metropolitano, por lo mismo, a nombre de la Iglesia mexicana protesta que acata y reconoce a las autoridades constituidas de la nación; protesta que la Iglesia es soberana y no puede ser privada de sus bienes por ninguna autoridad; protesta que es nulo y de ningún valor ni efecto cualquier acto de cualquier autoridad que sea, que tienda directa o indirectamente a gravar, disminuir o enajenar cualesquiera bienes de la Iglesia. Protesta que en ningún tiempo reconocerá ni consentirá las hipotecas, gravámenes o enajenaciones que se hicieren por las autoridades, sean a favor de la nación o de los particulares; protesta que no reconocerá ni consentirá en pagar ningunos gastos, reparaciones o mejoras que se hicieren por los que adquieran los bienes de la Iglesia, a virtud de la ocupación decretada. Protesta que aunque de hecho se graven o enajenen, el derecho y dominio y posesión legal los conserva la Iglesia de sus bienes, y contra esta fuerza la Iglesia misma protesta del modo más solemne y positivo...

A la del cabildo metropolitano siguieron las condenaciones de los obispos a los que afectaba el decreto. El de Michoacán, Portugal, sentó con franqueza la tesis de que en la nación mexicana existen dos soberanías temporales y que una de ellas es la eclesiástica.

La exposición de la doctrina clerical, acompañada de actos materiales que confirmaban la resistencia eclesiástica, como la clausura de templos y servicios de culto, provocó como era natural la contrarreacción en el propio Congreso. Abonóse así, espontáneamente, la simiente reformista depositada en el surco por Gómez Farías en 1833, que, setenta años después, fructificaría en el artículo 130 de la Constitución en vigor.

En sesión del 28 del mismo mes de enero, el diputado Vicente Romero propuso al Congreso la expedición de una ley en la que se declarara que:

1o. La nación mexicana no reconoce en el poder eclesiástico otra potestad que la espiritual. 2o. Todo eclesiástico sin excepción de jerarquía, perteneciente a la Iglesia mexicana, es súbdito del gobierno de la nación. 3o. Los bienes conocidos por de manos muertas, son una colección de limosna y el gobierno puede hacer uso de ellos obligándose a socorrer las necesidades para que estén destinados. 4o. Todo habitante de la República, sin excepción de fuero, clase y sexo que niegue o proteste el derecho que tiene el Congreso para disponer de los bienes eclesiásticos conforme a los artículos anteriores, se declarará sedicioso y será juzgado por los tribunales civiles, conforme a las leyes de la Recopilación de Castilla, que quitan el fuero en esta clase de delitos.

Para su coletto, Santa Anna, desde el norte, medía las reacciones provocadas por las providencias legislativas de las que era principal factor, puesto que sus exigencias pecuniarias ocupaban el primer lugar y, según el caso, aplaudía o condenaba. El 14 de enero comunicaba a Rejón:

El decreto que ustedes acaban de expedir es salvador y eminentemente patriótico; los dignos representantes que lo han votado han merecido bien de la patria. Este precioso documento ha sido recibido por estas beneméritas tropas con las más vivas muestras de entusiasmo, pero es preciso que se lleve a cabo con toda puntualidad y prontitud...

Catorce días después, el 26, y en atención al examen de la actitud eclesiástica, escribía a los secretarios del Congreso para negar su paternidad del decreto: "...yo suplico al soberano Congreso, y lo hago con todo respeto y sinceridad –terminaba su misiva–, que si no está convencido de la utilidad y conveniencia de la disposición a que me he referido, la modifiquen según juzguen más a propósito para que así produzca tal vez los efectos que se desean".

Contra viento y marea, en medio de la borrasca, Gómez Farías mantuvo firme el timón y, ayudado por el valor y decisión del gobernador del Distrito Federal, Juan José Baz, procedió a ejecutar el decreto del 11 de enero. Lo hizo en ocasiones sin respetar las excepciones consignadas en el propio decreto, debido a la resistencia de los obligados para declarar los bienes de manos muertas afectados por aquél.

Si las disposiciones legislativas sobre ocupación de bienes de manos muertas atrajeron sobre sí el anatema y la excomuniación, su ejecución acarrearía inevitablemente la sublevación armada. Redactados por el cabildo, sufragados por el clero, decorados por escapularios, medallas, cintas y reliquias; sustentados por los polkos, "sibarita y muelle juventud que formaba la clase

de nuestros elegantes”, señoritos de la casta militar privilegiada aleccionados en las sacristías: y firmados por el general Matías de la Peña Barragán, comandante de los regimientos Independencia e Hidalgo, del batallón Victoria y de los cuerpos de Mina, de Zapadores y de Chalchicomula, apretados para salir al combate contra las tropas americanas, el 27 de febrero fueron publicadas las Bases del plan para la restauración de los verdaderos principios federativos.

El plan de los polkos, que reanudaba la guerra intestina en los momentos en que el enemigo extranjero era dueño de más de la mitad del territorio nacional, exigía, en lo sustancial, el desconocimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, el reconocimiento “como general en jefe del ejército mexicano, al presidente interino de la República, benemérito de la patria, general de división don Antonio López de Santa Anna”; y, por último, la absoluta nulidad de los decretos de ocupación de bienes de manos muertas. El plan abortó por cuanto a la consecución de este último propósito, pero logró desplazar de la vicepresidencia a Valentín Gómez Farías. A este único fin, fue modificado el 9 de marzo siguiente.

El Congreso, dominado por los moderados, a quienes en tiempo de guerra cuerpo a cuerpo tanto preocupaba “el porvenir de la agricultura, de la industria y de las familias acomodadas”, imploró a Santa Anna el abandono del campo de batalla y su regreso para hacerse cargo del Ejecutivo. El día 10 de marzo contestó Santa Anna a la invitación del 9: “Impuesto detenidamente de las ocurrencias de esa capital, y calculando sobre el funesto porvenir de nuestro desgraciado país si nos seguimos conduciendo con tan poca cordura, he resuelto hacer el sacrificio de pasar a esa capital a hacerme cargo de las riendas del gobierno, obsequiando las exigencias públicas.”

Propicia la sombra protectora del benemérito, arribado a la ciudad el 26 de marzo, y olvidada la Iglesia de las restricciones canónicas y conciliares por cuya fiel observancia sufragó la rebelión de los polkos. Fue fácil para uno y otra convenir un arreglo que no lesionara la pretensión de soberanía temporal del papado en México.

Mediante decreto expedido por Santa Anna el 28 de marzo, se facultó al Ejecutivo para conseguir “de la manera que tuviere por conveniente” hasta la cantidad de veinte millones de pesos, y se estipuló que “podrá el Ejecutivo celebrar convenios con las personas y corporaciones a quienes afectan las leyes de 30 de diciembre, 11 de enero y 4 de febrero último, con el objeto de proporcionarse recursos, pudiendo aún decretar su derogación si lo estimare conveniente”. De tal derogación se encargó otro decreto de 31 del mismo mes de marzo.

De los veinte millones previstos, el clero exhibió inmediatamente dos. Pudo haberlo hecho tres meses antes cuando, tal vez, su aportación habría

sido eficaz para defender la frontera, pero no se lo permitieron los cánones y compromisos conciliares, para cumplir con los cuales prefirió pagar a Peña Barragán y a los polkos, cancerberos complacientes de la puerta oriental por la que se acercaban los extranjeros.

El 1o. de abril el Congreso suprimió la vicepresidencia, único modo adecuado para reemplazar a Santa Anna, que partiría hacia Veracruz, dado que Gómez Farías, digno y consciente de la justicia de la causa que defendió, se negó a renunciar. El presidente sustituto fue el general Pedro María Anaya.

### El Acta Constitutiva y de Reformas: arreglo de lo transigido

La guerra exterior y las luchas intestinas no relevaron al Congreso instalado el 6 de diciembre anterior de cumplir su tarea capital de expedir un nuevo código fundamental.

Acaso ninguna otra de nuestras asambleas nacionales —apunta Felipe Tena Ramírez— ha sentido sobre sí el peso de tan graves destinos. En plena lucha con Estados Unidos asumió la responsabilidad de la guerra y la paz. Ese Congreso fue el que autorizó la venta de los bienes del clero para continuar la guerra, lo que provocó la caída de Gómez Farías y fue el que ratificó el Tratado de Guadalupe después de dolorosas deliberaciones. Y en medio de las angustias de esos días, entre las revueltas de la capital y las noticias de los desastres de nuestras tropas, todavía pudo llevar a cabo su tarea de constituyente.

La minoría de la Comisión de Constitución, dirigida por Muñoz Ledo, propuso el 15 de febrero de 1847 que el Congreso decretara, simple y llanamente, el restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1824, en tanto que dicha Carta no fuera reformada con apego al procedimiento en ella misma establecido. Inspiraba a esta proposición el temor de que la pérdida final de la guerra, inevitable y ya próxima, sorprendiera al país sin ley fundamental, falta grave que se imputaría al Congreso por no haber desempeñado su principal cometido. Por su parte, la mayoría de la Comisión, compuesta por Rejón, Cardoso y Zubieta, sin desconocer la realidad del riesgo apuntado por el sector minoritario, temía que el desenlace de la contienda con Estados Unidos impidiera a otro Congreso, reunido con apego a lo provisto en la Carta de 1824, discutir y aprobar las modificaciones de ésta, por lo que sugirió la reimplantación de su vigencia, en tanto se publicaban las reformas que aprobara el propio Congreso en funciones.

Terció Mariano Otero y propuso una solución intermedia hábilmente concebida. Por su propia cuenta elaboró las modificaciones que le parecieron



pertinentes y de mayor urgencia –Acta de Reformas–, cuya proposición fundó amplia y documentadamente en el voto particular que para tal efecto emitió. De este modo, zanjó la diferencia de puntos de vista acabada de señalar.

El Congreso acogió con algunas modificaciones el proyecto de Otero, y el nuevo código político, que recibió el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas, fue aprobado el 18 de mayo de 1847, y jurado y promulgado el 21 del mismo mes.

Desde un ángulo de mira estrictamente jurídico, el fruto del Constituyente de 1847 es laudable. Campea en el Acta Constitutiva y de Reformas un espíritu de moderado equilibrio, de ponderadas ideas. Déjase sentir en la obra la talentosa capacidad de Manuel Crescencio García Rejón, el de “la vida apasionada e inquieta”, que ha dicho uno de sus biógrafos –Carlos A. Echánove Trujillo–, así como la fina sensibilidad de Mariano Otero, a cuyo tesón de jurista débese el acerto de haber plasmado en este documento no sólo la inquietud, debidamente formalizada, de hallar un sistema eficaz de controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad y de proteger los derechos públicos individuales, sino también la de haber sentado, aun cuando fuere a manera de ensayo, los principios básicos sobre los cuales debería funcionar ese sistema, algunos de los cuales, los principales, perduran hasta hoy día.

Erróneamente, pero con clara conciencia de la necesidad que precisaba satisfacer, los artículos 22, 23 y 24 del Acta Constitutiva y de Reformas establecen un método de carácter político para asegurar la vigencia real del pacto federal:

Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.

En el cambio, el artículo 25 constituye el cimiento principal, más amplio y sólido, sobre el que pocos años después –1857– habría de erigirse la más

preciada joya jurídica de América española: el juicio de amparo de los derechos públicos constitucionales:

Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que la conceden esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Sin embargo, la opinión difiere cuando el Acta Constitutiva y de Reformas se enjuicia con criterio político y se trata de llevarla al sitio que verdaderamente le corresponde en el marco de la historia mexicana. En el curso de una lucha en la que los partidos beligerantes eran movidos por la pasión y el objeto en disputa era bien la obtención de una soberanía nacional única, auténtica y, por consecuencia, independiente, o bien la admisión de una soberanía precaria, limitada por la de un poder milenario que ideológicamente no traspone aún las fronteras medievales para adentrarse en el Renacimiento y en la Ilustración, y manejada a control remoto desde el Vaticano; en una pugna como ésta, toda transacción, por generosa y obligada que fuese, resultaría por fuerza inoperante.

La misma Constitución de 1824, cuya vigencia se restablecía, fue generada por el espíritu complaciente de los valores del México independiente hacia el lastre y restricciones del régimen colonial. Como instrumento jurídico para afirmar y dar un primer impulso de vida política a la colonia emancipada, la carta de 1824 fue aceptable. Pero, en sí misma, distaba mucho de ser una ley capaz de proyectarse al futuro y lograr, mediante la aplicación de sus normas, la consecución de las aspiraciones e ideales del pueblo mexicano. Su examen revela, efectivamente, que el establecimiento del régimen federal que ella sancionó, distaba mucho de reflejar con fidelidad la libertad, la igualdad y la justicia social fijadas como metas por la visión de Morelos. El Constituyente de 1847, a cuya labor hicieron tanto mal los moderados —de ideas que querían ser progresistas, pero de conducta siempre retrógrada y de actitud que en medio de una lucha sin cuartel pretendió llevar la decencia a los cuarteles—, no pudo solucionar el problema porque las precipitadas aveniencias de 1847 en nada podían mejorar las transacciones obligadas de 1824. De ahí que el desmedrado vigor que tuvo desde su nacimiento el Acta Constitutiva y de Reformas estuviera destinado a ser meramente nominal. En los años subsecuentes, y hasta el advenimiento de la revolución de Ayutla, el país vivió, aunque

teóricamente, regido por esta ley fundamental, como lo han hecho ver profusamente los historiadores, en situación por esencia ignorante del imperio del derecho. Si alguna vez los hechos han confirmado el proceso dialéctico de la historia, es en esta ocasión en la que la tesis anárquica se salta, casi sin transición, a la antítesis tiránica, y al fin se concilian uno y otro extremo en la síntesis revolucionaria.

### Las páginas negras y los gobiernos moderados

La invasión tocaba a su fin, orlada de la derrota y el despojo. Santa Anna merodea, fingiendo valor, y combate en los alrededores de la capital casi al mismo tiempo que las fuerzas enemigas. El anchuroso desastre de la Angostura encuentra fatal reproducción en Cerro Gordo, en el que sufre nueva derrota el macilento benemérito. Se escribe una página negra que merecería ser arrancada de la historia, si para ello no fuera obstáculo la aparición de algunos gestos de heroísmo auténtico y desgarrador, como Chapultepec y Churubusco.

En la capital, los norteamericanos hallan a la nación no constituida, como dijo desear Paredes y Arrillaga, sino confundida por el cansancio y medrosa por inerme, y en ella se consuma el abatimiento nacional, iniciado en el norte y proseguido en el interior.

Ante lo irremediable, el 16 de septiembre de 1847 Santa Anna renuncia al poder en la Villa de Guadalupe. La impotencia de los liberales y el fracaso de los conservadores dejan los destinos del país en manos de los moderados. Se suceden en el mando de la nación en ruinas hombres que supieron enfrentar el desastre con entereza proba, discreta y digna, aunque no siempre acertada.

Manuel de la Peña y Peña ocupa interinamente la Presidencia en sustitución de Santa Anna, que huía enjuiciado por el país hacia Jamaica. El 12 de noviembre de 1847 toma posesión como presidente provisional designado por el Congreso el general Pedro María Anaya. El presidente constitucional debió ser elegido en enero de 1848, pero como las Cámaras no pudieron reunirse por razón de la guerra, ocupó nuevamente la primera magistratura, por ministerio de ley, De la Peña y Peña, presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 15 de mayo de 1848 el Congreso sancionó en Querétaro el Tratado de Paz México-Norteamericano, arrancado en Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de ese año; acto seguido, el Congreso eligió presidente constitucional al general José Joaquín Herrera, que tomó posesión de su cargo el 3 de junio del mismo año.

## El presidente de las calamidades

No fueron pocas calamidades, ciertamente, a las que tuvo que enfrentarse el presidente Herrera: pronunciamiento, en el mismo mes de junio de 1848, del cura carlista Celedonio Domeco de Jarauta, seguido por Mariano Paredes Arrillaga ya de nuevo en el país, que pedía que se reanudaran las hostilidades con los norteamericanos (!), pronunciamiento sofocado al mes siguiente, en Guanajuato, por Anastasio Bustamante; guerra de castas a muerte en Yucatán; sublevación del coronel Leonardo Márquez –por esos días cachorro de tigre–, que pide el regreso de López de Santa Anna; continuas invasiones de las tribus bárbaras en la nueva frontera norte del país, a veces espontáneas, a veces auspiciadas por los norteamericanos, y el restablecimiento de la esclavitud, merced a las contratas de sangre –doscientos pesos por cabeza de indio, doscientos cincuenta por prisionero hombre, y ciento cincuenta por las mujeres y niños: Deuda exterior agobiante y hacienda desorganizada; epidemia de cólera... Sumado a todo lo anterior y dándole debido margen, la resistencia subversiva y las intrigas persistentes del partido conservador que, apoyado en la debilidad e inconsciencia de los moderados, aparte de seguir siendo rabiosamente clerical, era ahora decidido partidario de un príncipe europeo, quien fuese, pero con *pedigree*.

El cabildeo monarquista arrancaba del año de 1846 en el que, durante la administración de Paredes, Lucas Alamán fundó *El Tiempo*, “periódico elegantemente escrito con doctrinas evidentemente retrógradas expuestas con todas las galas del bien decir y con esa flexibilidad hipócrita que pone lo más santo de parapeto para conseguir los más indignos fines”. Colaboraban en el rotativo de Alamán algunos de los prohombres que habrían de adquirir dignidad, años después, en el llamado imperio de Maximiliano: el padre Nájera, Aguilar y Marocho, Elguero, Bonilla, Tagle... Sucesor de *El Tiempo* fue *El Universal*, fundado por el español Rafael Rafael.

En el frente contrario rectificaban ideas *El Monitor Republicano*, *El Espectador*, *La Hesperia*, *La Reforma*, *Don Simplicio* y algunos otros, en tanto que también hacían su aparición a veces oscilatoria entre uno y otro bando, *El Zempoalteca*, *El Constitucional*, *El Iris de Veracruz*, *El Siglo*, *Las Cosquillas*, etcétera. Por labor periodística no quedaba.

Pero esta proliferación de opiniones sectarias, empeñada en sacar adelante intereses de facción y desentendidas de lo que verdaderamente convenía al país, era profundamente desorientadora y, en consecuencia, enemiga nata de un orden establecido que, en rigor, no era tal. Pese a sus abiertas manifestaciones de clericalismo exacerbado y de ideas monárquicas, el gobierno, si así podía llamársele, de los moderados no había medido la magnitud del proble-

ma Iglesia y Estado. La tesis de coexistencia pacífica de las dos soberanías, expuesta años atrás por el obispo Portugal, latía, palpitaba y se fortalecía, en tanto que los moderados pretendían soslayarla con pasos diplomáticos que revelan la astenia ideológica de su partido. Vaya lo siguiente como ejemplo de lo dicho: *El Universal* pedía a gritos el robustecimiento de los jesuitas, el aumento de las hermanas de la caridad, la importación de los religiosos carlistas. *El Herald*, por su parte, la emprendía a insultos y amenazas en contra del liberal Melchor Ocampo:

Es usted un pícaro, impío, inmoral, que quiere entrometerse en asuntos que nada le importan, como verbigracia en los de obvenciones y derechos parroquiales; pero si por desgracia del Estado fuese usted gobernador, esté usted entendido que muy poco ha de durar su vida, porque más de cuatro puñales están prevenidos para asesinar a usted.

### La diplomacia medrosa del gobierno puede alquilarse por

la acogida que en él encontró la carta que Pío IX, fugitivo en Gaeta, dirigió el 4 de diciembre de 1848 a don José Joaquín Herrera, participándole los sucesos que le habían obligado a salir de Roma. El presidente contestó a Su Santidad el 12 de febrero, afligidísimo (porque) a que tanto se hubiese atrevido la impiedad, e invitándole a trasladar su sede a México, donde encontraría siete millones de fieles hijos que le consolarían en sus penas. Las Cámaras no menos católicas hasta donde llegaban sus humildes fuerzas, decretaron un donativo de veinticinco mil pesos que fueron remitidos al pontífice...

En el discurso de Arista, que sucedería a Herrera en la Presidencia, pronunciado en 1850 con motivo de la apertura de sesiones del Congreso, se informó:

En principio del año pasado, luego que se supo el estado de conflicto en que se encontraba el pontífice Pío IX, la República, por medio de sus supremos poderes, y diferentes personas y autoridades seculares y eclesiásticas, manifestaron de todos modos el interés que tomaban por la suerte de Su Santidad. El Pastor Supremo de la Iglesia expresó su gratitud, concediendo diferentes gracias que han tenido la publicidad posible, y se tienen noticias de que está dispuesto a conceder la dignidad cardenalicia a uno de nuestros obispos. También estamos en contestaciones sobre recibir un agente de aquella Corte cerca del gobierno mexicano, lo que facilitará el arreglo de varios puntos del mayor interés que están pendientes. Entre éstos llama la atención la provisión del arzobispo y obispado vacantes, y aun la erección de otras nuevas sillas: la secretaría del ramo dará cuenta a las Cámaras de estos asuntos, cuando tengan estado para ello, y presentará las iniciativas que fueren necesarias. El ministerio respectivo, para

mayor acierto, se ocupa en reunir los datos para presentar un cuadro del clero secular y regular de la República.

Con moderación terminó su gobierno el general Herrera y transmitió el poder al general Mariano Arista, presidente electo, que asumió el cargo el 15 de enero de 1851.

## Las medidas medias

De distinguido origen era Arista,

valiente a toda prueba, de honradez inmaculada, muy laborioso. Era el liberal moderado, pero admiraba a muchos personajes del partido conservador, testarudos, ignorantes y preocupados, que pretendían restaurar la forma de gobierno colonial, y que influían en la dirección de los negocios públicos, haciéndola vacilante o contradictoria. Son un puñado de ambiciosos que soplan reacciones, cuya ejecución encargan a conspiradores vulgares,

opinaba el presidente.

Su mesura impidióle entender el consejo de Miguel Lerdo de Tejada en el banquete que se le ofreció el día 13 de enero del año de su elección:

Brindemos, señores –discursó Lerdo–, porque la nueva administración del general don Mariano Arista, convencida de que la política más fatal para los pueblos es aquella que se funda únicamente en medidas medias, adopte desde luego una marcha franca, toda de libertad y de progreso social, que encamine a la desgraciada República Mexicana hacia el bienestar y prosperidad a que está llamada por la naturaleza.

Efectivamente las “medidas medias” con que quiso gobernar y el orden que con base en ellas pretendió establecer, resultaron ineficaces para dominar a los conservadores, los monarquistas, los militares, los especuladores y agiotistas, y a los propios moderados, todos ellos añorantes, en mayor o menor medida, de un desorden que en sus respectivas actividades habíales rendido óptimos frutos.

Inició Arista su gobierno combatiendo pronunciamientos, y fueron los pronunciamientos los que acabaron con su gobierno.

Primero fue el de Ciudad Guerrero y Camargo, para establecer, según el plan respectivo, la República de Sierra Gorda, que fue sofocado.

Siguió, apenas una semana después de la toma de posesión –8 de enero de 1851–, la sublevación en Guanajuato de los hermanos Liceaga, que resultó dominada.

Tocó el tercer lugar, el 19 de julio siguiente, y también en Guanajuato, a Eligio Ortiz, cuyo levantamiento incruento y frustrado, sirvió sin embargo para señalar el punto hacia el cual tendería la reacción. Plan de Ortiz : “1o. El ilustre y benemérito general don Antonio López de Santa Anna será llamado a regir la nación como supremo dictador mientras se convoca a un nuevo Congreso general... 5o. Serán respetados como hasta aquí los bienes del clero secular y regular de la República...” De paso, se anulaban con desparpajo los tratados de Guadalupe Hidalgo, que pusieron fin a la invasión norteamericana.

El clero seguía en sus trece y los moderados rebotaban inefable optimismo. El 16 de abril de 1850 expidió el Congreso la Ley para provisión de mitras vacantes, tímido intento de ejercer un patronato inexistente, pero que, en principio, Roma veía como viable. Al comunicar el ministro Herrera a la legislatura las bulas pontificias que asignaban obispados a Clemente de Jesús Munguía y a Lázaro de la Garza, exultaba: “Todo promete que de parte de los nuevos pastores habrá toda la prudencia necesaria, y de parte del gobierno que va a seguir toda la consideración de que la Iglesia es digna, para que se conserve la armonía entre ambas potestades, y unidas hagan la felicidad del pueblo que la Providencia les confía.”

De toda la necesaria prudencia dio muestra Munguía, designado obispo de Michoacán, al presentarse ante el gobernador del estado a rendir el juramento constitucional.

“—¿Juráis—interpeló el gobernador a Munguía— guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de los Estados Unidos Mexicanos, sujetándose desde ahora a las que arreglen el Patronato en toda la federación?”

—No, porque esta fórmula compromete los derechos y libertades de la Iglesia”.

Tiempo después, y ante la amenaza de que el Senado anulara el pase a la bula pontificia, concedido desde el 11 de diciembre anterior, Munguía rectificó: “Juro que no tuve jamás la intención ni la he tenido ahora ni después, ni la había tenido antes, y de aun no tenerla nunca en el resto de mi vida, de faltar a los respetos y consideraciones debidos al gobierno temporal por la altura de su misión.”

Como buen moderado, el presidente era legalista. Quería actuar con estricto apego a la Constitución. Pero el Congreso también lo era y quería que Arista no actuase, porque la Constitución no se lo permitía. Ni la amenaza militar, ni la penuria del erario, ni la presión de los conservadores monarquistas lo conmovieron. Sistemáticamente negó al presidente las facultades extraordinarias que éste solicitó en repetidas ocasiones.

En una “nota de última hora” dirigida al Congreso el 21 de mayo de 1852, mismo día en el que aquél cerraba sus sesiones, Arista imploró por vez postrera:

Ya repetidas veces ha manifestado el gobierno a la representación nacional cuál es la verdadera situación de la República; y hoy, en los momentos mismos en que van a cerrarse las sesiones, excita de nuevo a las augustas cámaras para que acuerden una resolución cualquiera que salve al gobierno de la difícil posición en que va a encontrarse, sin facultades ni recursos, y a la nación de las consecuencias forzosas de tal situación...

Continuaba la solicitud con algunas proposiciones acerca del modo como podían ejercerse las facultades perdidas, en el caso de que fueren otorgadas. El Congreso dijo que no, y Arista, respetuoso de la legalidad, tuvo que reconocer: “Nada puedo hacer; estoy con las manos atadas.”

### Sombrereros, reboceros, guardias, policías, coroneles y expósitos

A las dos y media de la tarde del lunes 26 de julio de 1852, brilló una chispa en la ciudad de Guadalajara. La encendió el coronel José María Blancarte, sombrerero de oficio que, hasta marzo anterior, había comandado el batallón 20 de Mayo, perteneciente a la guardia nacional, recientemente extinguida por el gobernador de Jalisco, Jesús López Portillo. El propio coronel hallábase procesado por lesiones inferidas a un policía llamado San León, quien en ejercicio de sus funciones pretendió dos días antes poner fin, en la hora reglamentaria, a un baile de barriada.

Blancarte, acompañado de Juan Villalbazo, ex comandante de artillería y presidiario que acababa de recuperar la libertad, y de otros dos soldados nombrados León Lozano y Ramón Suru, así como de un rebocero apodado El Zorro, se apoderó del palacio de gobierno, cuya guardia había sido previamente sobornada con dinero facilitado por elementos conservadores enemigos de López Portillo. La causa aparente de la revuelta eran las medidas que en materia de policía había implantado el gobernador; por eso el grito de guerra fue: “¡Muera el traidor López Portillo! ¡Muera el gringo inventor de la policía!”

En pocas horas la chispa hallóse convertida en lumbre. Más de tres mil hombres reclutados entre la guarnición comprada, oficiales de la guardia nacional dados de baja al ser disuelta ésta, y léperos, armados con el arsenal y municiones tomadas del palacio, apoyaban la rebelión. Para el martes en la tarde, la lumbre crepitaba con combustible de gran fogata. Los amotinados eligieron gobernador al licenciado Gregorio Dávila que, en inmediata proclama, ofreció “respeto a la carta fundamental, obediencia y sumisión a la ley, moralidad en todos los resortes de la administración pública, vigor y energía”. A continuación publicóse un plan que, dentro de los lugares comunes de todos



los de su especie, ratificaba el nombramiento de Dávila como gobernador provisional y convocaba a un Congreso extraordinario, cuya tarea sería reformar la Constitución del estado. De momento, la fogata no alcanzó a alumbrar ni siquiera dentro de los límites de Jalisco. Desde Zapotlanejo y Lagos, López Portillo actuó militarmente en contra de los sublevados.

Pero en la mesa de juego se tiraban cartas marcadas. Dávila era liberal y no quería por ello que en el sainete de los sombrereros y los reboceros danzaran los conservadores el primer baile; consecuentemente, ofreció a Arista el restablecimiento del orden a cambio de que éste garantizara el perdón de los sublevados participantes en la rebelión. El presidente, temeroso de que los conservadores dominaran la situación, con fines que sospechaba o sabía, aceptó el trato, sin que la suerte del errabundo gobernador López Portillo le importara poco o mucho.

A la luz de la fogata, los reaccionarios descubrieron la artimaña y decidieron que ésta se convirtiese en incendio. El 13 de septiembre depusieron a Dávila, colocaron en su lugar a José María Yáñez, santanista de hueso colorado, y secundaron el movimiento iniciado el día 9 en el pueblo de La Piedad, por Francisco Cosío Bahamonde, en contra de Melchor Ocampo, gobernador de Michoacán. Fue elaborado un segundo plan en el que además de repetir las consideraciones y preceptos rituales, se declaró sin embozo que “la nación invita al general Antonio L. de Santa Anna para que regrese al territorio de la República, para que coopere al sostenimiento del sistema federal y al restablecimiento del orden y la paz”.

El 20 de octubre, jefaturados por el licenciado Lázaro J. Gallardo, celebraron conciliábulo en el Hospicio de Pobres, gente de dinero, de Iglesia, de charreteras y de poder, inclusive el gobernador José María Yáñez, y dieron a conocer el Plan del Hospicio en el que además de confirmar el espíritu de los de Blancarte y Bahamonde, y de nombrar “su general al ciudadano distinguido del estado de Guanajuato, general José López Yuraga”, a quien el gobierno había destacado para combatir la rebelión, ratificaban que –artículo 11–

en atención a que los eminentes servicios que el Excmo. Sr. general don Antonio López de Santa Anna ha prestado al país en todas las épocas, lo hacen digno de la gratitud nacional, a que en los grandes conflictos de la República ha sido siempre el primero que se ha prestado a salvarla, ya que S.E. ha salido voluntariamente del territorio mexicano, luego que se haya organizado el gobierno... de este plan, el Ejecutivo provisional invitará a dicho señor general para que vuelva a la República cuando lo estime conveniente.

El incendio, elevado a la categoría de conflagración, prendió en el resto del país.

## La gente sensata, la gente propietaria, la uniformidad del clero y todos los que quieren el bien de su patria

Arista no era bombero, sino moderado, respetuoso, sobre todo, de la ley. En la noche del 5 de enero de 1853, auxiliado por Fernando Ramírez, redactó en lloroso silencio su renuncia lastimera:

...Al tomar una resolución de carácter tan extremo, no cedo ni a las emergencias que amenazan al gobierno ni a las instituciones, ni a los peligros que presentan, ni menos a sentimientos de que por favor divino, siempre me he encontrado libre. Cedo, sí, a la falta total de medios para dominarlas, y cedo, sobre todo, ante la imposibilidad legal de adquirirlas... —el dilema era— ...o la dimisión del presidente o la revolución... Yo no quería sino el orden legal, y en pos de él me determiné a continuar recorriendo la senda de privaciones, sacrificios y aun humillaciones que se multiplicaban sobre el gobierno y sobre el presidente, para nulificar su poder y vilipendiar su dignidad...

Fue entregada a Miguel Arroyo, oficial mayor de la Secretaría de Relaciones y a Juan Bautista Ceballos, presidente de la Suprema Corte de Justicia, en quien por ministerio de ley, delegó Arista su alta investidura. Sin esperar la resolución del Congreso, partió hacia su hacienda de Anacamilpa.

El 7 de enero, y a falta de mejor candidato, la asamblea legislativa eligió presidente interino al mismo Juan Bautista Ceballos, moderado, y además santanista. En pocas horas obtuvo Ceballos del Congreso lo que en dos años no pudo conseguir su antecesor: facultades extraordinarias. El 18 presentó al Congreso una iniciativa para que, aprobada, se convocase a una convención nacional que debería reunirse el 15 de junio siguiente y a la cual el Ejecutivo rendiría cuentas del uso que hubiere hecho de sus facultades extraordinarias. La convención duraría un año y su cometido sería, además, nombrar un presidente interino y reformar la Constitución de 1824; sin abandonar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal.

Los diputados y senadores estimaron que el presidente iba más allá de donde debía y consignaron el asunto al Gran Jurado, quien lo interpeló. Por toda respuesta, Ceballos hizo saber que su iniciativa tenía, desde esa mañana, fuerza de decreto, expedido precisamente en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido. Agregó, en su contestación, que el Congreso quedaba disuelto. La notificación fue hecha valer por un piquete de soldados que desalojó de sus sitios a los dignos representantes y formalmente les impidió reunirse en recintos improvisados.

La ecuaníme decisión del moderado presidente dio pie a que el general José María Lombardini, a quien acababa de nombrar jefe de las fuerzas armadas de la capital, abrazara el Plan del Hospicio. Merced a esta adhesión

y a las contingencias militares, un quinteto de generales firmó el 6 de febrero siguiente, los llamados Convenios de Arroyo Zarco, cuyo objeto fue confirmar el Plan del Hospicio, en especial la invitación que en éste se hacía a López de Santa Anna, y adecuarlo a las circunstancias. El Poder Ejecutivo quedaba en manos del propio Ceballos, quien el 17 de marzo siguiente debería entregarlo a la persona que eligiesen los estados conforme a lo prescrito en el propio plan. Si Ceballos no aceptaba, el presidente sería elegido por los generales firmantes. El término de cuarenta días pareció corto a Ceballos y declinó el honor. Los militares designaron a Lombardini, que asumió el cargo al día siguiente, 7 de febrero.

El de Lombardini fue un gobierno puente, cuya misión fundamental consistió en propiciar el definitivo sometimiento del resto del país al Plan del Hospicio y el regreso a México desde Turbaco, Colombia, del general López de Santa Anna. Consolidado el triunfo de la revuelta, no tuvieron los conservadores por qué mantener ocultos sus designios. Tocó a Lucas Alamán desprender el antifaz. Lo hizo, documentado y con soltura, en la ya mencionada carta que con fecha 28 de marzo de 1853 dirigió a Santa Anna en la que, en nombre de “toda la gente propietaria, el clero y todos los que quieren el bien de esta patria y con la fuerza moral que da la uniformidad del clero, de los propietarios y de toda la gente sensata”, invita a aquél a asumir nuevamente el poder y poner en práctica los principios del partido conservador expuestos en la misma carta. En su misiva, prometía Alamán que “todos los puntos relacionados que puedan redactarse en forma de ley orgánica provisional se tendrán arreglados, para que, si usted adoptase estos principios, la encuentre hecha a su llegada a ésta”. La promesa fue cumplida en breve. La maniobra conservadora tenía tal aspecto delictivo, conocían tan bien los autores de ella la calaña del cómplice que, con la conciencia poco tranquila, se vieron obligados a insinuarle algunas advertencias:

Tememos a la verdad, por otro lado, que cualesquiera que sean sus convicciones, rodeado siempre por hombres que no tienen otra cosa que hacer que adularle ceda a esa continuada acción; pues nosotros ni hemos de ir a hacernos presentes, ni hemos de luchar con ese género de armas... Tememos no menos que, llegado aquí, vaya usted a encerrarse en Tacubaya, dificultándose mucho verlo, haciendo muy gravoso para todos ir allá, y que por fin haga usted sus retiradas a Manga de Clavo, dejando el gobierno en manos que pongan la autoridad en ridículo, y acaben por precipitar a usted como antes sucedió...

El día 17 de marzo se hizo el cómputo de los votos de los gobernadores y, por decisión de 18 contra 5, Santa Anna fue elegido presidente interino para gobernar al país durante un año, sin Constitución.

## El rey sin corona

El 1o. de abril arribó el nuevo presidente a Veracruz. Arcos triunfales, manifestaciones del pueblo, recepción oficial, *Tedéum* y toda clase de solemnidades. El discurso de costumbre, con los lugares de costumbre:

...al pisar de nuevo las playas mexicanas, vengo, como siempre, dispuesto a sacrificarme en obsequio de mi patria. ...dánseme para esto –el ejercicio del poder–, es verdad, las facultades necesarias hasta la publicación de la nueva Constitución Política que ha de formarse, pero la amplitud misma de las facultades es una dificultad para quien quiere usar de ellas templadamente y con acierto...

Se acoge Santa Anna al seno de la reacción más desenfadada. El megalómano despliega toda su actividad. La simple enumeración de sus actos ameritaría un catálogo. Nombra ministros a Lucas Alamán, Antonio Haro y Tamariz, Teodosio Lares y José María Tornel. Presidente del Consejo al obispo Clemente de Jesús Munguía, el que antes juró no haber jurado lo que quiso jurar. A la muerte o renuncia de alguno de ellos, los sustituye por Sierra y Roso, Bonilla y Alcorta. El 23 de abril Alamán cumple su promesa y elabora las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución que Santa Anna decreta el 23 de abril. De acuerdo con esas Bases, créase un Consejo de Estado integrado por personas “adornadas de la cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo”, entran “en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los estados y territorios” y se ordena la publicación de “un reglamento” para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución.

El 25 de abril, un decreto acaba formalmente con la libertad de imprenta. Desaparecen de la circulación *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo*, *El Telégrafo*, *El Siglo XIX*; subsiste sólo *El Universal*, periódico gobiernista. El 26 se instituye una junta de calificación compuesta por un general y seis jefes, cuya tarea consistiría en examinar la conducta que los militares observaron durante la guerra contra Norteamérica. No cae dentro de sus funciones enjuiciar la conducta de Santa Anna. El 27 se expulsa del país a Mariano Arista y más tarde a Luis de la Rosa, Juan Múgica, Joaquín Zarco, a Melchora Hernández y a su hijo de Santos Degollado, Ponciano Arriaga... El 14 de mayo acaba con la economía federal al decretar que todos los bienes, contribuciones y rentas generales de los estados y territorios quedan a la exclusiva disposición y administración del supremo gobierno central. El 20 de mayo suprime los ayuntamientos en todas las poblaciones de la República que no tuvieran categoría de capitales,

prefecturas, cantones o distritos; y el 25 siguiente decreta la pena capital para los salteadores de caminos, aun cuando no fueren sorprendidos en flagrante delito.

El día 20 del mismo mes de mayo crea un ejército de noventa mil hombres y el 2 de junio establece el cobro de derechos alcabalatorios, sin perjuicio de las contribuciones decretadas el 14 inmediato anterior.

El 3 de octubre ordena diversos impuestos municipales que gravan los canales, las pulquerías, los hoteles, los cafés y las fondas, con cuotas diferenciales según el número de puertas de los establecimientos mencionados. Gravábanse también los vehículos, a razón de cinco pesos por cada coche, carretela o carruaje de cuatro o más asientos, y dos pesos y medio por los de dos asientos. Quedaban exceptuados de esta contribución “los carruajes destinados al servicio divino en las parroquias, los del uso del jefe supremo de la nación, del ilustrísimo señor arzobispo, de los secretarios del despacho, de los representantes de las naciones extranjeras e individuos de las legaciones, del gobernador del distrito y del comandante general”. Aplícanse también a los carruajes cuotas diferenciales, según el número de caballos de tiro, y quedaban exentos del tributo “los de la servidumbre del presidente de la República, secretarios del despacho, representantes extranjeros, ejército, curas y vicarios, empleados militares y municipales, y servicio de hospitales”.

Impone una contribución a los tenedores de perros según el número de éstos...

En julio publica un bando punitivo de quienes “murmurasen del gobierno, censuraran sus disposiciones o publicaran malas noticias”, en el que se castiga con multa a quienes, concedores de esas faltas, no denunciaren a sus autores.

El 10. de agosto promúlgase la Ley contra conspiradores, magnífico instrumento para barrer con rapidez la basura adversa al gobierno.

Al ejercer sus facultades “templadamente y con acierto”, don Antonio denomínase a sí mismo “benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida Orden española de Carlos III, presidente de la República Mexicana”, y con este sencillo título encabeza sus decretos, al tiempo que gestiona que, mediante el pago de quinientos mil pesos, José Ramón Pacheco, ministro de México en Francia, contrate la importación de guardias suizos para el servicio del presidente.

Juan Bautista Ceballos y Marcelino Castañeda, respectivamente presidente y ministro de la Suprema Corte de Justicia son, no obstante su confirmada filiación conservadora y catadura santanista, destituidos de sus cargos por haberse negado a recibir la Orden de Carlos III, restablecida por el propio Santa Anna.

## El despotismo permanente y la presidencia hereditaria

Fallidas esperanzas del partido conservador para dominar a Santa Anna. La marioneta se mueve a su placer, ajena al comando del titiritero. El plazo de un año es corto para que el señor absoluto pueda convocar a un constituyente. En consecuencia, el 17 de noviembre de 1853 y bajo la presidencia de José María Ortega, gobernador y comandante general de Jalisco, una treintena de personas “animadas de los más puros sentimientos de verdadero patriotismo y gratitud hacia el ilustre actual jefe de ellas –las instituciones–, a su digno ministerio y Consejo del Estado, por sus incesantes y fructuosos sacrificios y desvelos, y persuadidos de que continuando como hasta aquí la República alcanzará muy pronto días de sólida y positiva ventura y de una paz firme y duradera”, firman el Acta de Guadalajara, por cuya virtud:

1o. Se declara que, no siendo bastante el plazo del año señalado en los convenios de 6 de febrero último, para el completo arreglo de los ramos todos, de la administración nacional, se prorroga por el que fuere necesario, a juicio del Excmo. Sr. presidente de la República, general D. Antonio López de Santa Anna.

2o. Al efecto, queda investido del mismo el Excmo. Sr. presidente, con la plenitud de facultades que ha ejercido hasta aquí.

3o. Para el caso de fallecimiento u otro impedimento que pudiera inhabilitar física o moralmente al ilustre actual jefe de la nación, cuidará éste de escoger persona que crea digna de reemplazarlo, y señalada en pliego cerrado y sellado, se depositará en el ministerio de Relaciones, bajo las convenientes formalidades y seguridades.

4o. En atención a los muchos y muy distinguidos méritos y relevantes servicios del mismo Excmo. Sr. presidente, se proclama, no obstante, la resistencia que otra vez manifestó con el empleo militar que sólo él obtendría, de capitán general de la República, con los honores y preeminencias anexas al cargo...

Corre por la República el gamo de la adulación y en cada poblado se levanta un acta semejante, en la que se propone conferir a Santa Anna el título de generalísimo almirante, capitán general, príncipe o emperador.

Con la pila de actas frente a sí, Santa Anna acepta el desafío y el 16 de diciembre siguiente ratifica la propuesta y, además, decreta: “Artículo 3o. El tratamiento de alteza serenísima será para lo sucesivo anexo al cargo de presidente de la República.”

México había dado satisfacción casi completa a los conservadores que, desde el Plan de Iguala, soñaron con un emperador europeo. Tenían en el puente de mando a su equivalente, el presidente hereditario, aunque criollo, alto y sereno. Era mucho lograr.

## Ayutla y Acapulco o los planes de la casualidad

Los crónicos padecimientos nacionales hicieron crisis. El extremismo partidista, exacerbado por los fracasados intentos de una conciliación entre un bando que ofrendaba su sangre por conseguir la libertad y otro que sacrificaba a la patria por conservar sus intereses, trajo el planteamiento definitivo de una lucha de exterminio en la cual era forzoso apareciese un factor que hacía largos años permanecía aletargado en su justificado escepticismo cívico: el pueblo. Correspondería a éste terminar con la dictadura santanista y el despotismo de las clases que lo apoyaban, e iniciar, nuevamente, el interrumpido proceso de la lucha por la libertad.

El pueblo desapareció casi súbitamente de la escena poco antes de consumarse la Independencia. Su lugar fue ocupado por las clases y los partidos, no obstante que fue el pueblo solo el que gestó y consumó la Independencia. Ésta no se debió al clero, aunque en ella combatieran Hidalgo, Morelos y Matamoros, curas todos ellos; ni al ejército, aunque en sus filas hubiera militares; ni a la clase adinerada, a pesar de que más de un pudiente arriesgó su patrimonio en la causa; ni a los partidos, ni a las facciones, sino al pueblo, y sólo al pueblo.

Mal que bien, a mediados del siglo la libertad política con respecto al exterior, esto es, la soberanía nacional, era una realidad objetiva, únicamente negada o puesta en duda por la Iglesia y por los monarquistas europeizantes. Pero esta conquista, tan difícilmente lograda, nada o poco valdría en tanto no tuviera por contenido de su proyecto interior a la libertad, primordialmente la espiritual y la económica, inútilmente buscadas hasta entonces por los regímenes constitucionales ensayados. A su consecución tendería la Reforma, cuya primera manifestación material fue el derrocamiento de Santa Anna. Lo mismo que de la Independencia, el autor de la Reforma sería el pueblo, y únicamente él.

El 11 de marzo de 1854 se ratifica, corrige y adiciona en Acapulco el Plan de Ayutla, del día 1o. de este mes, casualmente Miércoles de Ceniza: “Hoy recuerda la patria a sus malos hijos la terrible sentencia de volver al principio de donde fueron sacados, esto es, del polvo. Después de la imposición de la ceniza que en sus frentes pone el Plan de Ayutla, comienzan los días de ayuno, de retiro y de mortificación...”, noticiaba y profetizaba un periódico de la época.

Intervienen en la confección y proclamación del plan elementos heterogéneos que la casualidad, o la intención disfrazada de aquélla, aúnan:

Florencio Villarreal, comandante de Costa Chica, soldado del benemérito, detractor de Vicente Guerrero y enemigo de Juan Álvarez, de convicciones, si algunas tenía, retrógradas; irascible, déspota y cruel. El yugo que impuso

a la región que comandaba orilló a Santa Anna a destituirlo desde el 31 de octubre de 1853, fecha en que recibió orden, que nunca acató so pretexto de enfermedad, de presentarse en la ciudad de México. Todavía el 11 de enero de 1854, su alteza serenísima requeríalo “para que se presentase en México sin excusa de ninguna especie, aun cuando fuese en camilla, si sus enfermedades no consentían otra cosa”.

Coronel retirado, Ignacio Comonfort, “conjunto de relevantes cualidades, opacadas únicamente por su debilidad como gobernante y por sus vacilaciones como político”. Su moderación sería claramente pagada por la patria.

Tomás Moreno:

No puede su talento merecer notable elogio, suplíale sin embargo, con una extremada viveza: su instrucción fue tan mínima que ni leer sabía. Su valor era grande... Inclinado al despotismo, poco escrupuloso en el manejo de fondos públicos... los habitantes de aquel puerto –Acapulco– tuvieron de él mucho que sufrir por el abuso que siempre hizo de su autoridad.

Finalmente, general Juan Álvarez, señor de los pintos del sur:

Setenta y cuatro años... talento natural bastante despejado; patriotismo ardiente hasta rayar en una especie de fanatismo; corta instrucción; humildad que le hacía confesar y quizá exagerar su ignorancia; perspicacia y tacto para conocer a los hombres...; suspicacia acaso excesiva; amor y respeto a la familia; lealtad para con sus amigos; gratitud a los que lo habían favorecido o estimado; valor y serenidad en los peligros; probidad y hombría de bien... su natural humildad le hacía aparecer a sus propios ojos, y con su mayor razón a los ajenos, inferior a aquellos de sus conciudadanos en quienes reconocía talentos y virtudes de que él se juzgaba desposeído...

Tales eran los principales hombres; según descripción de José de la Luz Palafox.

El de Ayutla no difería en esencia de los mil y un planes que lo habían antecedido: Considerando:... Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder en un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados... Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre...;

se desconocen los poderes, se nombrará un general en jefe, se convocará a un Congreso extraordinario que constituya al país, y “se invita a los Excmos. señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno para que puestos al frente de las fuerzas libertadoras...”



## Llevando el plan a Acapulco para ganar prosélitos,

...reunidos en la fortaleza de San Diego, por invitación del señor coronel don Rafael Solís, los jefes, oficiales, individuos de tropa permanente, guardia nacional y matrícula armada que suscriben, manifestó el primero: Que había recibido del señor comandante principal de Costa Chica, coronel don Florencio Villareal, una comedida nota en la cual le excitaba a secundar, en compañía de esta guarnición, el plan político que había proclamado en Ayutla, al que en seguida se dio lectura... Oída esta sencilla manifestación, expusieron unánimemente los presentes que estaban de acuerdo con ella, juzgando oportuno al mismo tiempo, que ya que por una feliz casualidad se hallaba en ese puerto el señor coronel don Ignacio Comonfort, que tantos y tan buenos servicios ha prestado al sur, se le invitara también para que en el caso de adherirse a lo que esta junta resolviera, se encargarse del mando de la plaza, y se pusiera al frente de sus fuerzas...

Aceptada la invitación por Comonfort, dijo “que, a su juicio, el plan que trataba de secundarse necesitaba algunos ligeros cambios... pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiera de constituirse la nación, deberá sujetarse al Congreso que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora”.

Las modificaciones propuestas por Comonfort perseguían allegarse al numeroso sector moderado cuya colaboración, indispensable en un principio, podría haberse perdido, si los autores del plan hubieran manifestado francamente federalistas. Por eso en el de Ayutla se tuvo buen cuidado de no invocar ese concepto, y en el de Acapulco se hizo expresa declaración de que no se abrigaba “ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por las fuerzas de las armas el sistema federal”.

Por lo demás, la presencia de Ignacio Comonfort en Acapulco nada tuvo de casual. Desde el 27 de febrero anterior encontrábase el coronel retirado en la población de Texca a donde lo había llevado su repulsa al régimen santanista y su adhesión a Juan Álvarez.

Amantes ambos de la libertad de su patria, fácilmente se entendieron, y a fin de regularizar la lucha, dispuesta ya por don Juan Álvarez, acordaron tener una junta de hombres capaces de concurrir a aquel fin, en la hacienda de La Providencia. Reunidos, en efecto, Álvarez y Comonfort, don Trinidad Gómez, don Diego Álvarez, don Eligio Romero –hijo del ex diputado Vicente, del mismo apellido– y don Rafael Benavides, conformes todos en la necesidad de sacudir el yugo de la opresión que sobre el país pesaba, convinieron y redactaron allí los artículos de un plan...

Como puede verse, poco tenía de original el Plan de Ayutla, a no ser la oportunidad en la que nació, y la energía popular, represa y acumulada que

impulsaría su desarrollo y triunfo. El manido plan se troca en revolución genuina que brota de la entraña del pueblo y arrastra consigo hasta el seno de la historia a héroes y a ciudadanos, a mártires y a bardos, a tribunos y a estadistas, a filósofos y a políticos. Surgen así los Arriaga y los Zarco, los Ocampo y los Ramírez, los Altamirano y los Prieto, los Valle, los Degollado, los Juárez, los Mata, los Guzmán, los Lerdo, los... En deslucido reflejo caracterízanse, como punto de contraste, los elementos humanos e ideológicos del partido conservador, que en distintas circunstancias y con diferente pensamiento habrían podido irradiar luz propia.

Tras de angustioso periodo inicial en el que el Plan de Ayutla parece zozobrar e irse a pique en la indiferencia de una moral patriótica de antaño aplanada, la rebelión cunde y la exaltación y encono de los partidos efervescen al calor que les suministra el descontento y la humillación populares.

## La Revolución

En el vaivén de los choques militares, los acontecimientos sucedense con ininterrumpida rapidez. A mediados de marzo, Benito Juárez y sus compañeros de exilio secundan, desde Nueva Orleans y Brownsville, el Plan de Ayutla, confiados en que, según Comonfort les ha informado, el mencionado plan será susceptible de modificarse. La defensa del gobierno de Santa Anna, como la de todo tirano en trance de desesperación, reviste caracteres de barbarie. Padecen el destierro, librados sin saber cómo de la furia asesina —“Todo pueblo que se manifieste rebelde contra el supremo gobierno debe ser incendiado, y todo cabecilla o individuo que se coja con las armas en la mano, deben ser fusilados”—, prohombres como Guillermo Prieto, Mariano Riva Palacio, Octaviano Muñoz Ledo y Manuel Payno. Funcionan con toda eficacia la Ley de murmuradores y la Ley contra conspiradores.

Al finalizar 1854, iníciase la agonía del despotismo deslustrado. El 1o. de diciembre, y bajo la presidencia de los gobernadores, comandantes generales o autoridades respectivas, se reunieron en toda la República las llamadas juntas populares para responder con democrática libertad a dos preguntas formuladas por el gobierno: “1o. Si el actual presidente de la República ha de continuar en el mando supremo de ella con las mismas amplias facultades que hoy ejerce. 2o. En caso de que no continúe con las amplias facultades con que en la actualidad se halla investido, a quién entrega inmediatamente el mando.”

El 1o. de febrero de 1855 el cómputo arrojó el sorpresivo resultado de que era “voluntad de la nación que Santa Anna continuase al frente del poder, investido de amplísimas facultades”. No tenía caso responder a la pregunta

hecha en segundo lugar. La prensa libre coreó: “Mientras derrame el sol su lumbre ardiente, no faltará vida a la natura; así, también, mientras Santa Anna aliente, México gozará paz y ventura.”

Su alteza agradeció al día siguiente, 2 de febrero, “la omnímoda confianza con que por tercera vez se me ha honrado”, y prometió “el establecimiento de una ley orgánica, la más concerniente y la más adecuada a las exigencias públicas”, cuya expedición quedaba, por supuesto, condicionada a la pacificación del país. “Entre tanto, terminaba, seré inexorable, y haré que la cuchilla de la ley caiga sin consideración alguna sobre esos mentidos liberales, sea cualquiera el nombre que invoquen para turbar la paz y atacar las garantías de los pacíficos ciudadanos.”

Con la adhesión del licenciado Juan José de la Garza al Plan de Ayutla, dada en Ciudad Victoria, Tamaulipas, a principios de julio de 1855, se escuchan los primeros estertores del régimen. El Consejo de Estado contesta, a consulta hecha por Santa Anna a mediados del mes anterior, que aún era tiempo de expedir el estatuto orgánico prometido el 2 de febrero, pero que la nación debe ser constituida como república unitaria representativa. El fallo de la gran corte franqueó a Antonio López de Santa Anna la misma puerta por la que llegó. En viaje casi secreto, se fuga del país: Villa Rica de la Veracruz, a 9 de agosto de 1855.

A la partida del paladín por excelencia de sus causas justas, quedaba, débil y desamparada, la Iglesia, sólo apoyada por la clase alta y la militar, y poseedora apenas de las tres cuartas partes de la riqueza nacional. Frente a ella, un partido de vándalos, que con el pretexto de defender la libertad mancillaba a la divinidad. Tenía, por fuerza, como dice Rabasa, que ponerse la Iglesia “de parte del que menos franquicias concediera, del que mostrara más tendencia al absolutismo, que es tradición y que educa para la obediencia pasiva, puesto que sabía que toda libertad es fecunda en libertades y que toda conciencia debilita la influencia de las religiones como instituciones políticas”.

El plan, convertido ya en revolución, enfréntase a la resistencia que trata de dominar la situación creada con la huida de Santa Anna. El negocio era cosechar la libertad conquistada por los de Ayutla, darle un disfraz jurídico y troncarla, andando el tiempo, en nueva tiranía, huérfana del benemérito, pero tutelada por los conservadores. El 13 de agosto de 1855, el ayuntamiento de la ciudad de México respaldó, obligado por el triunfo armado, a la revolución de Ayutla, pero quiso desvirtuarla. Ajeno a lo dispuesto en ésta, nombró general en jefe a Rómulo Díaz de la Vega, moderado santanista. Éste integra, autorizado por el ayuntamiento, la acostumbrada junta de representantes de los departamentos, en la que figuran moderados, santanistas, jesuitas y uno que otro liberal. La junta elige presidente interino al general Martín Carrera, que toma posesión virtual de su cargo el 14 de agosto. Lo dispuesto en el Plan

de Ayutla no contaba. Por las mismas fechas, el comandante general de San Luis Potosí, Anastasio Parrodi, coludido con Antonio Haro y Tamariz, proclaman otro plan en el que, como de costumbre, se prometía la celebración de un Congreso por cuyo conducto se manifestaría la voluntad nacional, al tiempo que se protestaba brindar “toda protección y respeto a la propiedad, al clero, al ejército y a todos y a cada una de las clases que componen la gran familia mexicana”. En el centro de la República, Manuel Doblado averigua, para definir su actitud, qué viento sopla con más fuerza. En el norte, Santiago Vidaurri, señor de Nuevo León y Coahuila, de momento anticlerical y antimilitarista, se anticipa en pro del federalismo y maniobra para que nadie dispute su hegemonía regional.

Desde Guadalajara, Comonfort hace ver a los gobernadores la claridad del Plan de Ayutla y la dolosa interpretación a la que se le somete en la capital. Renuncia Carrera y delega en Díaz de la Vega. Parlamentan en Lagos, Comonfort, Haro y Doblado, y como consecuencia de lo convenido, reunida en Cuernavaca la junta prevista en el plan, elige, el 4 de octubre de 1855, presidente interino a Juan Álvarez. El secreto de la unificación revolucionaria es la promesa reiterada por Comonfort, de que todos los partidos y facciones, conservadores, moderados y puros, participarían por igual, en el Congreso Constituyente. Subsistía la esperanza de los dos primeros de llevar al seno de la asamblea “la voluntad nacional”.

Desde Cuernavaca, primero, y en la ciudad de México después, Álvarez se debate entre las exigencias de los puros, cuyo principal exponente es Melchor Ocampo, y la parsimonia de los moderados, cuya representación mantiene Comonfort. Aquéllos pugnan porque las situaciones se definan y los males se remedian con medidas inmediatas. Confían en la justicia de su causa y se desentenden por ello de la bondad de posibles fórmulas de avenimiento. Importa sostener los principios, cualquiera que sea su costo. Los moderados, por su parte, piden tiempo de por medio. Constituyen el partido de “aún no es tiempo, aún no es oportuno”. Hay, cuando menos en apariencia, comunidad de opinión en cuanto al fin que se persigue, pero discrepancia profunda por lo que ve a la táctica a seguir.

No obstante, el presidente Álvarez logra conservar el rumbo liberal de su gobierno: la Reforma, obligada por causas políticas, económicas y sociales sobradamente conocidas. Aparte de expedir la convocatoria al Congreso y de dar los pasos necesarios para la formación de la guardia nacional, el 23 de noviembre de 1855 expide la Ley de Administración de Justicia –Ley Juárez– que suprime los fueros eclesiásticos y militar en materia civil, y que declara renunciable el primero para los delitos comunes. Inmediata rebelión en Toluca, Puebla, de la milicia y de la clerecía afectadas. En el acta que levantan el presbítero Francisco Javier Miranda y el general José López

Uruga se declara a este último presidente, se extingue la guardia nacional, se promete respetar y defender los bienes de la Iglesia, y se restablece la Constitución de 1824, “dejando sus modificaciones, si las hubiere, al Sumo Pontífice, para cuyo fin se instala un gobierno constituido”.

Salud, edad, origen popular mal recibido en la cortesana capital, y oposición moderada y conservadora, cobran la renuncia de Juan Álvarez. El 8 de diciembre de 1855 recae la presidencia en Comonfort, quien la asume el 11 del mismo mes.

Política moderada, indecisa y de conciliación. Pronunciamientos en serie; Manuel Doblado y Miguel María Echegaray, en Guanajuato; el coronel Espinosa, en Tepic; Ignacio Vallejo, y Servín, en Morelia, al grito de “religión y fueros”; ejército y clero suman fuerzas en Oaxaca: Bonifacio Blanco, capitán del batallón de Jamiltepec, y los curas Carlos Parra y José Gabriel Castellanos, y el presbítero José María García, levantan, el 11 de diciembre de 1855, un acta en la que restablecen con todo su vigor y fuerza el fuero eclesiástico y el militar y protestan sostener por todos los medios posibles la religión católica, apostólica y romana, y la intolerancia de cualquiera otra. Al amparo del mismo grito uniforme, sólo con variantes en las soluciones políticas propuestas, sublévase Manuel Andrade, en Tulancingo; Ignacio Solís, en Pachuca; el cura Miguel Viguera, en Tutaltepec; fray Manuel de la Santísima Trinidad, en el convento del Carmen de Guadalajara... así, en toda la República. Francisco Ortega y García, cura de Zacapaxtla, encabeza un levantamiento con el ineludible plan en el que pretende el restablecimiento de las bases orgánicas de 1836. En San Luis Potosí, sublévase Desiderio Samaniego y Tomás Mejía, que reclaman “orden, paz, garantías para nuestra amada religión, respetabilidad para con sus dignos ministros”. Ángel Alonso y Paniagua, gobernador de la mitra de Puebla, dirígese a Felipe Neri del Barrio, decano del cuerpo diplomático, para informarle oficialmente y pedirle que circule la noticia entre los miembros del propio cuerpo, para que, a su vez, la hagan llegar a sus representados, de que la Iglesia no consentía la enajenación de sus propiedades... la lista es, sin exageración, interminable.

La revolución hacía frente a una resistencia armada, sin causa, pero con objetivos y con medios. Se impelió al gobierno de moderación, mal de su grado, a tomar medidas radicales, pero no tiránicas ni sanguinarias: “...la saña conservadora corría pareja con la benignidad de Comonfort”.

“Sólo los grandes castigos que nada tienen de sanguinario ni de cruel —expresó Comonfort— pueden establecer la paz y el orden y preparar las reformas radicales de la sociedad, en un país en el que hasta aquí unas cuantas clases poderosas se han sobrepuesto casi constantemente a la voluntad de los pueblos, y han estorbado su progreso.” Eran, después de la Ley Juárez, los primeros pasos legislativos de la Reforma. El 31 de marzo de 1856, se decretó

la confiscación de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, destinados a sufragar los gastos para combatir a la reacción y para indemnizar a las víctimas de ella. El 25 de abril se derogó el decreto por el que Santa Anna restableció la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, coacción que tocó a su fin durante el gobierno de Valentín Gómez Farías; el 5 de julio se extinguió la Compañía de Jesús; el 25 del mismo mes, se decretó la desamortización de los bienes del clero y de las corporaciones civiles –Ley Lerdo–, disposición que perseguía el claro propósito económico de incluir en la circulación la gran masa de riqueza estancada, llamada por ello de “manos muertas”, y el consiguiente fin político, implícitamente entendido, de restar influencia a la Iglesia. La ley obligaba sólo a que el clero vendiera sus propiedades, pero no lesionaba su derecho a percibir las rentas producidas por éstas. Lo mismo dispuso Carlos IV de España el 26 de diciembre de 1804, al ordenar la enajenación de bienes eclesiásticos y de obras pías y la consolidación de capitales. Pero en aquel entonces nadie protestó. Como consecuencia de una conspiración descubierta en el convento de San Francisco, en la que también andaba implicado el presbítero Miranda, el gobierno decretó el 17 de septiembre la clausura de dicho convento y la nacionalización de sus pertenencias, aplicadas desde luego al sostenimiento de instituciones de asistencia social.

### Un estatuto inoportuno y centralista

Con poca oportunidad, puesto que estaba a punto de iniciarse la discusión del proyecto de Constitución, el 15 de mayo de 1856 expidió Comonfort el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, cuidadosamente elaborado por el ministro José María Lafragua, con el cual cumplía la promesa hecha al presentar su programa de gobierno el 22 de diciembre del año anterior.

Además del momento poco propicio en el que se expedía, el Estatuto llevaba consigo el vicio de su tendencia centralista, ya incluida en la historia inmediata anterior como parte de la bandera del partido conservador. En su artículo 114, disponíase, efectivamente que: “Los gobernadores de los estados y distritos, y los jefes políticos de los territorios serán nombrados por el presidente de la República...”

Congreso y gobernadores tendieron un solo frente en contra del gobierno. En aquél, el diputado Escudero acusó al presidente de seguir

una política mezquina basada en el amor propio;... el Estatuto Orgánico que sancionó el gobierno el día 15 del pasado –apostrofó–, ha pisado, ha facilitado

la gloriosa y dispendiosa revolución de Ayutla, atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios. Tal vez su autor no tuvo estas miras al expedirlo; acaso su único objeto ha sido satisfacer su vanidad con la gloria, más vana todavía, de que se le llame la Constitución Lafragua; pero es temible que su señoría haya ganado con su obra maestra el renombre, la celebridad del incendiario del templo de Diana de Efeso.

Santiago Vidaurri; por su parte, expresaba desde Nuevo León el sentir de los gobernadores en carta no muy comedida, que con fecha de 18 de junio, dirigió al ministro Lafragua:

En cuanto al Estatuto Orgánico, publicado por el gobierno, me permitirá Ud. le diga que no es Ud. el celebre liberal Lafragua, en cuyos escritos podía cualquier republicano buscar los principios más luminosos, más exactos, más puros y más bien desarrollados del liberalismo. Desearía yo que comparara Ud. ese estatuto con lo que ha escrito, muy particularmente con sus memorias y sus discursos parlamentarios, y entonces vería Ud. que he tenido justicia, y me es indispensable suspender la publicación de esa Ley Orgánica que no puede en manera alguna cuadrar a la República ni ser conforme con las ideas proclamadas por la Revolución y acogidas con entusiasmo por los pueblos.

El Estatuto no llegó a entrar en vigor.

### El Congreso Constituyente de 1856: sus hombres; tareas y fines

Instálase el 17 de febrero de 1856, por la virtud de la convocatoria publicada el 16 de octubre anterior, en cumplimiento de lo acordado en el Plan de Ayutla, el Congreso Constituyente. En su seno habrían de dirimirse, aunque no definitivamente, las cuestiones planteadas desde la consumación de la independencia. La revolución de Ayutla y su consecuencia, el Constituyente de 1856, pusieron fin a toda una época de la vida nacional de enfermedad manifiesta constante, en más de un momento grave, de síntomas sobradamente conocidos, pero de difícil diagnóstico por el desconocimiento de sus causas reales y la deliberada confusión de sus motivos, y de pronóstico desde luego, reservado. La influencia del militarismo y las ambiciones de la casta clerical habían sido vistas como fenómenos naturales, consustanciales, tal vez, a la época, pero no por ello menos nefastos. No era posible, por tanto, que la organización constitucional operara como medicina eficiente. La ambigüedad etiológica del padecimiento traía ineludiblemente consigo el desacierto en la prescripción de los remedios. Por ello el arraigo de los códigos políticos anteriores fue superficial. Por lo mismo, los huracanes de los intereses y las

pasiones los arrancaron de cuajo. Al Constituyente de 1856, más concretamente a los liberales que participaron y que figuraron en él, tocó la nada fácil tarea de recomponer la situación, delimitar los campos, definir los principios y batallar por ellos. Su *desideratum* fue, desde un principio, pasar al terreno de las instituciones lo que hasta entonces había estado acotado por los intereses de clase, los arrebatos de las sectas y la influencia de las personas.

Fue Francisco Zarco, liberal puro y participante del Congreso, el biógrafo de éste –consúltese su *Historia*, y *Crónica del Congreso Constituyente de 1856-1857*– y tocó a Emilio Rabasa hacer su glosa. El Código promulgado por esa asamblea legislativa, sirve de pedestal a la memoria de la minoría de puros y radicales –Arriaga, Zarco, Mata, Castillo Velasco, Olvera, Ocampo, entre otros– enfrentados en la batalla parlamentaria al partido conservador que, eterno enemigo de las libertades, utilizó no obstante, sin empacho ni rubor, en su provecho, todas las que poco a poco se le iban arrancando, valido hábilmente del precioso instrumento que en sus manos constituía el grupo de moderados. A éstos cupo defender en nombre del partido conservador al que decían no pertenecer y al que de hecho pertenecían sin confesárselo o sin tener plena conciencia de ello, con la mirada puesta en el pasado, horrorizados de lo que acontecía en el presente y desentendidos de lo que después viniera, las tesis fundamentales sostenidas sucesivamente desde el principio de la Guerra de Independencia por los españoles, los criollos, los realistas, los iturbidistas, los centralistas, los clericales, los santanistas: la enseñanza confesional, la sujeción del trabajo personal al capital, la restricción de la libertad de imprenta por el dogma y las Sagradas Escrituras, la persistencia de los fueros militar y eclesiástico, la religión del Estado y la intolerancia de cultos...

Miembros activos del Congreso, como Melchor Ocampo, e historiadores que, como Justo Sierra y Emilio Rabasa, pintan con firme trazo la imagen en sí misma borrosa y desleída de los moderados. ¿Por qué no pertenecían al bando liberal y por qué repudiaban ostentarse como conservadores?, ¿tenían una ideología propia suficientemente caracterizada para separarse de la progresista y de la retardataria? Si así sucedía, ¿cuáles eran sus elementos esenciales? En otras palabras, ¿quiénes eran, qué querían, cómo actuaban, de qué modo justificaban su conducta?

Apuntaba Justo Sierra la necesidad de precisar el concepto de partido moderado y de distinguirlo de los conservadores moderados:

...del partido moderado –expresa– debe decirse, no de los conservadores moderados, que eran los que no creían bueno llevar la resistencia a la Reforma hasta la guerra civil; de éstos eran los antiguos liberales don Bernardo Couto, don José Joaquín Pesado y algún viejo obispo, quizá un Garza, de México; un Portugal, de



Michoacán; un Guerra, de Yucatán. Comonfort pensaba que había que reformar, pero no entendía (como los puros) por reforma, transformación, sino cambiar mejorando. Creía que el tiempo y las condiciones de México sólo eso permitían, que sólo era viable “despojar a las clases de lo que hubiese de más irritante en sus privilegios, pero colmando de compensaciones y de miramientos personales a sus jefes, para obligarlos a fuerza de condescendencia a que aceptasen los cambios”. Por tanto, sólo en parte deberían suprimirse los fueros, mas a los militares precisaba dejarlos en el goce de sus honores y empleos; también era urgente, lo veía bien, y era un artículo del programa moderado, desestancar los capitales de manos muertas, es decir, poner en circulación los bienes del clero. En cambio, “la independencia entre la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos deberían ser sacrificadas a una esperanza de armonía posible con los obispos y el Padre Santo”.

Es decir –amplía Horacio Labastida, al transcribir las palabras de Sierra–, los moderados pretendían un equilibrio inasequible. Por una parte creían en la efectividad del programa liberal y, por otra, aduciendo razones fundadas aparentemente en una realidad social que, en verdad, desconocían, apoyaban el mantenimiento de las estructuras tradicionales. Su posición política era muy débil, y por ello se sorprendieron a sí mismos, quizá sin intención de hacerlo, participando con viveza en el bando conservador.

¿Qué son en todo esto los moderados? –preguntábase Melchor Ocampo al tratar de explicar sus diferencias ideológicas y su distinta línea de conducta con Ignacio Comonfort– ... Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y éste en su lugar ideológico, pero en la práctica no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de hacer reformas, considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por rara fortuna lo intentan, sólo es a medias e imperfectamente. Fresca está, muy fresca todavía, la historia de sus errores, de sus debilidades y de su negligencia...

Vuelve a aclarar Labastida:

... Hay dos conceptos en la carta de Ocampo que merecen subrayarse. Los moderados, como la inmensa mayoría de los liberales, creían que el factor esencial del cambio social radicaba en las ideas de los hombres; pero ellos agregaban algo más: el consentimiento de los representantes del statu quo, de la situación creada. Y mientras esta condición no se cumpliera, la transformación deseada por los progresistas era “inmadura”, poco realista. El otro concepto se revela en intentar a medias y tímidamente, algunas de las reformas que consideraron necesarias, pero balanceando el paso adelante con medidas que complaciesen o satisficiesen, en forma equilibradora, los intereses real o potencialmente afectados.

Los caracteres primordiales de los moderados son claramente señalados por Emilio Rabasa:

El partido moderado... estaba entre el conservador, que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, y hasta monarquista, y el liberal puro, que pedía una Constitución fundada en la soberanía popular, gobierno

federal, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y reforma social. Estos dos partidos, de principios netos y firmes, ocupaban dos líneas, mientras el moderado llenaba la ancha zona que dejaban aquellos entre sí; no tenía ni podría tener un credo; y esto impedía tener un programa; no sabiendo qué debía sostener, se conformaba con huir de ambos extremos, buscando un medio prudente que cada uno de sus hombres se señalaba a su gusto en la lucha de sus temores religiosos con sus inclinaciones liberales. En realidad este partido, si así pudo llamarse, era la acumulación de los timoratos que llevaban en la conciencia por atavismo y por tradición el escrúpulo religioso como tirano y como verdugo, dominando sobre ideas nuevas que ellos no podían desechar y sobre aspiraciones adquiridas en el ambiente que no querían vencer; producto del periodo evolutivo debían desaparecer al concluir la evolución, absorbidos por los otros dos, y entonces cada hombre cedió por el lado más débil, y pasó resueltamente al extremo al que más se inclinaba. Pero durante la evolución era el moderado el partido más numeroso, por razón natural, y dio el mayor contingente para el triunfo de Santa Anna; el Congreso de 56, hijo y expresión del movimiento de Ayutla, demuestra la supremacía del partido moderado en la revolución.

El propio comedimiento y la falta de definición política de los moderados originó que, no obstante su superioridad numérica, perdieran los puestos directivos del Congreso, cuya presidencia recayó primeramente en Ponciano Arriaga y después en Melchor Ocampo, y cuyas secretarías ocuparon Isidoro Olvera y Francisco Zarco.

En cambio, en la Comisión de Constitución predominaban los eutrapélicos. De Ponciano Arriaga que fue su presidente, y de Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; y, finalmente, de José María Mata y José M. Cortés Esparza, designados como suplentes, sólo Arriaga, Guzmán, Mata y Olvera eran verdaderamente puros, sin contradicción entre sus ideas y su conducta. Los cinco restantes tenían el pensamiento tibio, el ánimo diferido, la conducta tímida y la actitud esperanzada. Posteriormente, y a petición de Arriaga, engrosaron al contingente puro de la Comisión, José María del Castillo Velasco y Ocampo.

La misión que la historia había reservado al Congreso nada tenía de común y sí mucho de extraordinaria y trascendente. La meta a escalar trepaba sobre una inmensa montaña de oposiciones acumuladas en treinta años de vida independiente precaria y más nominal que real. El camino a seguir, aunque bien definido, estaba empinado y bordeaba desfiladeros a cuya sima podía precipitarse fácilmente en anhelo liberal, en tanto que los moderados descenderían suavemente, por inercia y gravedad, a las faldas conservadoras.

La asamblea tenía efectivamente que lograr el reconocimiento incondicionado de los valores de la personalidad; consignar y garantizar la libertad

y la igualdad; conseguir la aplicación y práctica de muchos de los derechos públicos individuales hoy vistos con familiaridad, pero conocidos en aquel entonces, sólo nominalmente o de plano repudiados –seguridad jurídica, irretroactividad de la ley, debido proceso legal, exacta aplicación de la ley penal, derechos del acusado, libertad de trabajo, industria y profesión; respeto a la propiedad, libre reunión y asociación, libre tránsito, derecho de petición...–; conquistar la democracia efectiva, consistente en asegurar al hombre la posibilidad de actuar libremente frente al poder político y de concurrir, también libremente, y en condiciones de igualdad con los otros hombres, a estructurar el Estado; establecer el voto universal para todos los ciudadanos, conforme al viejo ideal de Morelos y no sólo para los letrados y económicamente poderosos; crear o confirmar la existencia de una soberanía única y unitaria ajena no únicamente a poderes, sino también a influencias extrañas, espirituales, políticas o económicas, depositada en el pueblo y envuelta, para su manifestación y ejercicio, en la forma republicana, representativa y federal de gobierno; estatuir un sistema jurídico eficaz para defender los derechos del hombre frente al Estado, y mantener el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad...

la obra de los constituyentes –hizo ver Rabasa– ...comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: la una, de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra, de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible. Las condiciones personales para acabar una y otra empresa eran casi incompatibles: la primera requería convicciones absolutas, voluntad resuelta a todos los extremos, acción enérgica y hasta pasión de sectarios; la segunda necesitaba reflexión serena, espíritu previsor, más inclinación a los consejos de la experiencia que a la lógica de los principios, severidad de criterio para sojuzgar el entusiasmo, haciendo prevalecer su patriotismo adusto.

Llevadas a la discusión o a la norma fundamental de derecho en caso de triunfo dialéctico parlamentario, estas finalidades revestían forma concreta, casi tangible, que dieron contenido al programa del partido progresista: la libertad religiosa, la forma federal, la descentralización legislativa, la movilidad de los magistrados, el juicio de jurado, la mejoría de las condiciones de trabajo, el equilibrio de los poderes, etcétera. Tales fueron las exigencias. Su consecución no podía quedar a cargo ni de los conservadores, cuyos objetivos partidistas habían sido y seguían siendo antagónicos, ni de los moderados que, aunque tímidamente, admitían perseguir las mismas finalidades, pero

cuya parsimonia los hacía opinar que “aún no llegaba la oportunidad” de conseguir aquéllas.

Y no obstante la magnitud de la tarea y lo imperioso de los requerimientos, el gobierno, con Comonfort a la cabeza, estaba saturado de templanza y era radicalmente moderado y vergonzantemente conservador. Muestra de ello serían las opiniones de Luis de la Rosa y de Ezequiel Montes, ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y Negocios Eclesiásticos, respectivamente, vertidas al discutirse el artículo 15 del proyecto –tolerancia o intolerancia peligrosa.

### Los grandes problemas

Fueron, entre otros de menor trascendencia e importancia, tres los problemas fundamentales planteados a la consideración, discusión y resolución del Congreso: un punto de forma, pero no por serlo menos vital, que con prurito jurídico procesal podría calificarse de previo y especial pronunciamiento, consistente en decidir si la asamblea debería votar una nueva Constitución o si habría de contentarse con volver a la de 1824, tal vez con algunas reformas, una cuestión política tocante a la emancipación del Estado con respecto a la Iglesia y, consecuentemente, a la eliminación del clero como elemento activo en la vida política y económica del país, y finalmente, la resolución de cuestiones de carácter social vinculadas con el régimen de la propiedad, la distribución de la riqueza y las relaciones entre capital y trabajo.

### La fracción flotante y las revoluciones que se detienen

La proposición de reimplantar la vigencia de la Carta de 1824 era políticamente eufónica y revestía carácter de fórmula de transacción entre la exigencia liberal y la resistencia conservadora, porque en su época y comparada con el régimen imperante en la Colonia, con las pretensiones del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba y las condiciones impuestas al pueblo por el imperio de Iturbide, dicha ley había sido, sin duda, una conquista de vanguardia. Tras ella agazapábase el lobo conservador con la piel del cordeiro federalista. Dada la situación, y lo que había ocurrido con Bustamante, Paredes y Santa Anna, no era mal negocio para los ultramontanos aceptar el federalismo, que al fin y al cabo no lesionaba la esencia material de sus intereses, a cambio de mantener la intolerancia religiosa, sus fueros y sus privilegios. Pero la idea de acogerse nuevamente al Código de 1824, revelaba, conforme a un avalúo cuantitativo de la cuestión que quienes querían

ponerla en práctica había evolucionado sólo tres años –de 1821 a 1824– de los treinta y cinco que México contaba de vida independiente.

En debate apasionado y medular, entretejido con toda clase de argucias y recursos parlamentarios, la cuestión se discutió en las sesiones del 20 de febrero, 17, 23 y 24 de julio, 25 de agosto, y lo., 3 y 4 de septiembre. Primeramente, Marcelino Castañeda presentó un proyecto de ley que restableció el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, y las Reformas de 1847, pues no quería “destruir los elementos de oposición ni aniquilar una parte de la sociedad para levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino combinar esos mismos elementos, conciliar intereses”. No importaban los principios, sino conseguir el objetivo inmediato, es decir, la paz, a cualquier costa, y la lucha por las conquistas de carácter político, social y económico quedaba para mejor ocasión.

Después, y en vista de que la proposición de Castañeda fue rechazada, la atemperó Mariano Arizcorreta a fin de que a la Carta de 1824 se le introdujesen, al mismo tiempo que recobrara su vigencia, algunas reformas. Era una concesión para el partido liberal: aumento de la representación nacional, exclusión de los eclesiásticos de todo puesto público, declaración de que la católica sería la religión del Estado, pero suprimiría la intolerancia y dejaría abierta la posibilidad para reformas ulteriores; abolición del fuero eclesiástico y del militar en lo criminal común; eliminación de las alcabalas, establecimiento de un segundo periodo de sesiones del Congreso para el examen del presupuesto, amplia libertad de imprenta declaración de que la autoridad sólo puede actuar lo que la ley le permite, en tanto que el ciudadano puede hacer todo lo que aquélla no le prohíbe; prohibición de que las corporaciones eclesiásticas adquiriesen propiedades...

Dieron la pelea en contra de los proyectos de Castañeda y de Arizcorreta, entre otros García Granados, Prieto, Arriaga, Zarco, Gamboa, Olvera, Aguado, Castillo Velasco, Guzmán y Zendejas. La voz del gobierno a favor de la restauración de la Ley de 1824 la llevó el ministro de Relaciones Exteriores, Juan Antonio de la Fuente.

En la última de las sesiones mencionadas, o sea en la del 4 de septiembre, la decisión favoreció al proyecto de Arizcorreta por 54 votos contra 51.

...el proyecto de Arizcorreta fue admitido a discusión –resume Tena Ramírez. La batalla había sido ganada por los moderados, “pero en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable”, –añade el cronista. Por fin Arizcorreta dijo que, como notoriamente la Comisión de Constitución estaba en contra de su proyecto, se iba a nombrar una comisión especial.

Fue entonces cuando los progresistas se lanzaron al asalto con habilidad y denuedo, y asidos del clavo ardiente de un nuevo trámite convirtieron su derrota en victoria.

Zarco, Gamboa, Prieto, Guzmán y Zendejas reclamaron el trámite de nombrar una comisión especial, porque la de Constitución existía y la asamblea no le había retirado su confianza. Uno tras otro acosan con intervenciones rápidas al presidente, a quien ninguno de su bando, que parecía tan compacto, le tiende en esos momentos una palabra de auxilio. Arizcorreta retira su trámite “y siguen algunos momentos de vacilación en la mesa”.

Zarco no desdeña la oportunidad y entabla con el presidente un diálogo fulgurante, en el que a manera de fiscal implacable acaba por arrancarle la declaración comprometedora. Arizcorreta dice: Pase el proyecto a la comisión respectiva. “Esta es la Constitución”, asienta por todo comentario el cronista al finalizar su crónica.

En el duelo entre las dos constituciones acababa de vencer la de 57, porque la Comisión de Constitución jamás llegaría a ocuparse en el proyecto de Arizcorreta.

Zarco registra en su Historia:

Esta sesión será memorable en los fastos de nuestras luchas parlamentarias y hará honor a la franqueza, a la dignidad y al valor civil del partido progresista, que sabiendo que estaba en minoría, no decayó en la defensa de sus ideas, ni se doblegó al desaliento. El triunfo de los que tienen miedo a la reforma, aunque contaban con el apoyo del ministerio, está muy lejos de ser satisfactorio. El gabinete, aunque lo niegue, ha triunfado por una mayoría de tres votos, y de éstos, dos eran de los señores ministros, lo cual vale una derrota donde quiera que se comprenda el sistema representativo y donde quiera que los gabinetes quieran ser parlamentarios, deseo que aún no se aclimata en nuestro país, tal vez porque aún no es tiempo.

Y si pensando que para llegar a este resultado ha sido preciso declarar, en nombre de la infabilidad de un número mayor, que los hechos no eran hechos; infringir el reglamento, provocar la división, lanzar de la asamblea a tres de sus miembros más respetables –los señores Guzmán, Olvera y Arias–; y si vemos que todavía ayer se procuraba rasgar de nuevo el reglamento, y que el presidente, en verdad, fue llamado al orden, podemos asegurar que ha salido triunfante la idea de la reforma y del progreso. En último resultado, para ganar tiempo, se han perdido tres días, se han enardecido los ánimos y se ha sembrado la división. Reconocemos un gran fondo de buena fe en muchos de los que pretenden restaurar la Constitución de 1824, pero desconfiamos de que esté compacta la mayoría. En ella está una fracción flotante que por nada se decide; en ella está la fracción que sin agravio se puede llamar ministerial, que es minoría, y en ella está también otra fracción, que pudiera llamarse de oposición moderada, que no aprueba la conducta del gabinete, y que tiene prisa en volver a cualquier orden constitucional con la mira de quitar la dictadura al señor Comonfort. Si todas estas entidades aparecen unidas en la adopción de los medios, no están de acuerdo en su fines; y si el gobierno abre los ojos y examina el verdadero estado

de los partidos políticos, se convencerá de que no puede encontrar fuerza ni apoyo sino en el partido progresista, en el partido legal y noble que consumó la revolución de Ayutla, y que levantando la bandera de la unión liberal, llamó a sus filas a cuantos profesan ideas republicanas, sin averiguar si en las grandes crisis y en los momentos de obrar siguieron o no la política del retraimiento.

Aún es tiempo de que el señor Comonfort, recordando sus antecedentes revolucionarios, se ponga al frente de la unión liberal y salve a la República. A ello lo conjuramos en nombre de la patria y de la revolución de Ayutla, repitiendo siempre que las revoluciones que se detienen retroceden, son estériles, engañan a los pueblos, y sólo encaminan a la reacción y a la anarquía.

Ganado por el partido liberal, en los términos que se indican, el reconocimiento de la necesidad de expedir una nueva Constitución, apuntóse, con cierta facilidad, un nuevo triunfo al lograr la aprobación de los artículos 5o., 7o. y 13 de la Constitución –12, 14 y 2o. del proyecto– que, respectivamente, establecen que:

La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso; es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia”; y “ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.

Quedó, así, constitucionalmente ratificado que la coacción civil e ineficaz para hacer cumplir los votos monásticos, que el dogma no limita la libertad de expresión y que los eclesiásticos no gozan de fuero o privilegio alguno.

Suscitó, en cambio, debate, el artículo 18 del proyecto –3o. de la Constitución–, que al postular la libertad de enseñanza acabó, al menos en principio, con el monopolio eclesiástico en materia educativa. “Una peligrosa innovación, la tolerancia gradual y la unidad que tienen los que están reunidos en el recinto de una prisión... de la hipocresía... de las inteligencias oprimidas.”

La entraña de los conservadores y moderados se estrujó, sangró y, al fin, explotó, al llevarse al debate el artículo 15 del proyecto que consignaba la tolerancia religiosa y libertad de cultos. Éstas, según la tesis tradicional, resultaban inadmisibles en un país al que, por respeto a fórmulas gramaticales acuñadas y sin análisis sociológico detenido, se ha clasificado de casi unánimemente católico. El gobierno fue el primero en salir a la defensa de la tesis contraria al precepto.

Decía la disposición:

Artículo 15. No se expedirá en la República ninguna ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso, pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

Luis de la Rosa, ministro de Relaciones Exteriores, retrotrajo las impugnaciones al preámbulo mismo de la Constitución:

Le sorprende, en verdad, que por primera vez se haya impugnado hasta la invocación del nombre de Dios. Esto jamás ha sido discutido; en las Constituciones de todos los pueblos civilizados se invoca siempre a la divinidad, y sólo los pueblos civilizados llegan a darse una Constitución; los tratados que firman las naciones cristianas comienzan invocando a la Santísima Trinidad... El artículo 15 del proyecto establece la tolerancia, y el gobierno está en contra de esta peligrosa innovación, por graves razones de Estado y por serios motivos políticos. Confiesa que antes deseaba vivamente la tolerancia; pero que cuando vio los efectos morales que produce en los Estados Unidos, dejó de desearla para México. Cree que la tolerancia debe establecerse de una manera gradual... El gobierno, sin embargo, no quiere la intolerancia de las Constituciones anteriores; estima como un bien la unidad religiosa, y para alterarla es menester esperar los hechos. Sólo con que se pueblen las fronteras se perderá la unidad religiosa.

Ezequiel Montes, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, afirmó por su parte: “En vista de la multitud de datos que están en poder del Ejecutivo, asegura el gabinete que las reformas que quiere la comisión conmovieran a la sociedad hasta en sus cimientos, y serían contrarias a la voluntad de la mayoría absoluta de la nación.”

Arguyó, en el seno de la asamblea, el diputado Castañeda:

¿En un pueblo en que hay unidad religiosa, puede la autoridad pública introducir la tolerancia de cultos...? Señores, la comisión os propone por una parte que la voluntad del pueblo es el principio de toda ley y, por otra, desatiende ese principio proponiéndo os alteréis la unidad religiosa que el pueblo quiere conservar a toda costa. Si lo primero es una verdad, no podremos sancionar la tolerancia de cultos, supuesto que ella rompe la unidad religiosa bajo la que desean vivir los mexicanos... ¡Libertad de cultos! El culto de la libertad, el culto del derecho, el culto de la justicia, será el que nos dará el engrandecimiento y el verdadero progreso...



## Replicó José María Mata:

...estando fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecuta para ponerse en relación con la divinidad, ninguna ley ni ninguna autoridad puede tener derecho a prohibir a ningún hombre los actos que tienden a adorar a Dios del modo que su conciencia le dicta... El legislador reconoce que no tiene derecho a mezclarse en un asunto que no está bajo su dominio, y por lo mismo nada previene, se abstiene de injerirse en él, se aparta de mezclarse en lo que refiere a las relaciones entre el hombre y Dios, y que Dios sólo puede juzgar en su alta, en su suprema sabiduría... La libertad de conciencia es, pues, un principio que bajo ningún aspecto puede ser atacado legítimamente, y la libertad de cultos, consecuencia forzosa de ese mismo principio, no puede negarse sin negar aquél... En un país en que por tantos años se ha creído que era cosa muy natural y muy legítima el exclusivismo religioso, prevenido por el derecho y sancionado por el hecho, era necesario que cuando se trata de proclamar en toda su plenitud los derechos del hombre, se hiciese mención del primero de todos, de aquel que por su naturaleza es superior a todos los demás, y que, a pesar de esto, ha sido violado, ha sido hasta hoy hollado entre nosotros. La no consignación del principio de la libertad de conciencia en nuestro código fundamental, además de que hubiera dejado incompleta la enumeración de los derechos del hombre, nos habría expuesto a que una ley secundaria que hubiera querido hacerse servir de complemento a la Constitución, hubiese venido a prevenir el exclusivismo religioso que los legisladores constituyentes habían querido evitar al desentenderse de tocar en la Constitución el punto religioso... Se nos dice, señor, que existiendo en México la unidad religiosa, debemos conservarla a toda costa, porque es el único lazo que sostiene nuestra nacionalidad, porque sin la unidad religiosa el país va a perderse... ¿Pero dónde se busca esa unidad? Se trata de la unidad que resulta de la conformidad de creencias; esa unidad existe por sí sola, esa unidad es legítima y se sostiene con la ley, sin la ley y a pesar de la ley. Pero si se quiere que la unidad religiosa sea el resultado de la coacción, de la violencia que el poder ejerce sobre la conciencia del hombre, esa unidad, señor, es una mentira; es la unidad que tienen los que están reunidos en el recinto de una prisión; es la unidad forzada y no voluntaria... Pero si examinamos con algún detenimiento el estado de nuestra sociedad, veremos que esa unidad religiosa que tanto se nos dice que conservemos, está más bien en la imaginación de los que así se expresan que no en la realidad de las cosas. ¿Qué hay de común entre las prácticas supersticiosas, entre los restos de idolatría de nuestros indígenas y las prácticas de los verdaderos católicos? ¿Y cuáles son los puntos de contacto que estas dos diferentes clases tienen con la que ni unas ni otras ejecutan? ¿Y se puede decir que hay unidad religiosa en México, cuando por lo menos podemos dividir su población en estas tres grandes secciones, idólatras, católicos e indiferentes?... Señor, la única unidad que ha existido en México, no es la del sentimiento religioso, es la de la hipocresía... La comisión... proclama, sí, el principio de que el legislador jamás debe invadir el santuario de la conciencia, y consecuente con este principio, que nadie se atreve a negar, esta-

blece que ninguna ley, ninguna autoridad pueda prohibir el ejercicio de los cultos ni mezclarse en asuntos religiosos... El señor De la Rosa nos ha recomendado otra vez el mantenimiento de la unidad religiosa; yo digo a su señoría que a esto aspira la comisión; pero pregunto a los que quieren este bien: ¿lo alcanzaremos por medio del exclusivismo? ¿Qué se entiende por unidad? ¿El precepto de la ley? ¿La unidad de inteligencias oprimidas? ¿El disimulo y la hipocresía, impuestos como mandato a todos los ciudadanos?

El clero tornaba a poner en circulación moneda con aleación falsa. Empeñábase en demostrar lo indemostrable, que el dogma es lo mismo que las pertenencias y que la fe equivale a la política. Arriaga lo hizo notar con mucha claridad:

...¿Quién no ha visto que todas las agitaciones sediciosas promovidas desde que comenzaron a desarrollarse los principios del Plan de Ayutla, han invocado el nombre de la religión, tomando su defensa como motivo o como pretexto para ensangrentar a la República? ¿Quién no recuerda que en todos los planes de los facciones estaba y está escrita con perfidia y mentira la palabra “religión”, y en todas sus banderas y en todos sus uniformes hipócritamente estampado el signo de la cruz? ¿Quién no sabe que todos los prelados de la Iglesia mexicana... han hecho protestas, expedido circulares y dictado órdenes, oponiéndose a las leyes en que se trataba de sus fueros o de sus bienes materiales? ¿Quién ignora que los más cándidos y cristianos pueblos de la nación han sido conmovidos, exaltados, llevados al matadero a la voz de curas perversos, de clérigos y frailes inmorales, de indignos sacerdotes que han explotado el fanatismo de nuestros infelices hermanos? ¿Quién puede haber echado en olvido las últimas y horribles matanzas de los dos sitios de Puebla, en cuyas trincheras se predicaba sacrílegamente que los rebeldes contra la autoridad constituida eran mártires que morían por la causa de Dios y besaban los pies de los cadáveres y se ponían sobre los altares de Cristo, a manera de reliquias santas, las bandas y espadas de los caudillos de la rebelión todavía humeantes con la sangre de sus compatriotas, y conducidas procesionalmente nada menos que por las señoras o por las mujeres que, como una protesta, o más bien como una amenaza, todavía llevan consigo el memorable anillo de plata con la inscripción fatídica...?

Los liberales tuvieron, desde mucho antes de la instalación del Congreso hasta después de terminado éste, firme conciencia de la situación y percibieron con claridad la maniobra eclesiástica. Por ello todos sin excepción, salvo Ignacio Ramírez que nunca ocultó su ateísmo, hicieron reiterada profesión de fe católica y de convicción anticlerical.

El influjo del cristianismo en el pensamiento del Constituyente se manifiesta sin perjuicio de la actitud anticlerical —explica Labastida. Religión y clero vuelven

a separarse nítidamente. González Navarro comentó al respecto: “La identificación de la democracia con el cristianismo y una insistente nota anticlerical caracterizan los debates del Constituyente de 1856. El cristianismo, por ser una doctrina liberal, no se confundía con los bastardos intereses del clero. Según Ignacio Ramírez, del Evangelio dimanaban la democracia, la igualdad, la libertad, la fraternidad y la protección a los desvalidos. Para Arriaga, la revolución de Ayutla era un episodio de la gran revolución liberal y cristiana; la democracia era la fórmula social del cristianismo. Mata y Juan Álvarez proclamaron que la Reforma, fundada en las máximas evangélicas, era irresistible por ser el sople de Dios. Juárez declaró con frecuencia que la voluntad divina manifiestamente se inclinaba a favor de la democracia; Dios era caudillo de las conquistas de la civilización. Y Ocampo justificó las Leyes de Reforma porque su finalidad era desarrollar el gran principio social de la fraternidad cristiana.” Sin embargo, el factor anticlerical separó cristianismo y catolicismo. El liberalismo contenía una raíz cristiana heterodoxa, y por ello algunos hablaron de una lucha entre conservadores y católicos por una parte, y demagogos y anticatólicos por la otra.

El historiador y cronista del Constituyente dibuja fielmente los rasgos dramáticos de la discusión:

... Sólo la discusión de materia tan importante es un triunfo de los buenos principios. En vano los reaccionarios se empeñaron en buscar gentes que fueran a insultar a los representantes del pueblo; en vano quisieron extraviar al bello sexo y hacerle cometer un acto indigno de su decoro... declarar la libertad de conciencia, aun cuando fuera en los términos moderados en que se hacía, era herir por su base la preponderancia clerical... El clero no tuvo una voz que tomara su defensa directamente, siendo de notar que los impugnadores comenzaban por hacer profesión de fe democrática, lo mismo que los defensores lo hacían de fe católica.

Se declara el punto suficientemente discutido y, a moción del señor Cortés Esparza, se acuerda que la votación sea nominal.

Todos ocupan sus asientos; reina el más profundo silencio; el público reprime su ansiedad y la votación tiene algo de grave y de solemne, pues todos los representantes se van poniendo en pie y emiten sus votos con voz muy clara y firme. Al principio, a cada voto, siguen vagos rumores en las galerías y señales de aprobación y de reprobación.

Se declara el artículo sin lugar a votar por 65 señores contra 44.

Hubo diputados que se salieron del salón antes de la votación.

El resultado produjo en las galerías una espantosa confusión; silbidos, aplausos, gritos de ¡viva la religión!, ¡muera los herejes!, ¡muera los hipócritas!, ¡muera los cobardes!, ¡viva el clero!, etcétera... y al fin fue preciso levantar la sesión pública y entrar en secreta en la que quedó acordado, conforme a reglamento, que como el artículo 15 no había sido desechado, vuelca a la comisión para que lo presente en otros términos.

La cuestión queda pendiente. ¡Cuestión de tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar y ha tenido ya un triunfo sólo en la discusión.

La batalla, pese a lo acontecido, fue al fin ganada por el sector liberal:

En la sesión del 26 de enero de 57 se concedió permiso a la Comisión de Constitución para retirar definitivamente el artículo 15, por 57 votos contra 22 –resume Tena Ramírez. En la minoría estaban los progresistas, quienes dos días antes habían sostenido que el artículo no había sido rechazado, sino declarado sin lugar a votar, por lo que la comisión debía presentar nuevo dictamen. Arriaga, que no estaba de acuerdo, con la mayoría de sus compañeros de comisión respecto al destino del artículo 15, presentó en la sesión del 26 de enero una adición, que en lo posible serviría para llenar el vacío de aquel artículo. A fin de no dejar desarmada a la potestad civil frente a la eclesiástica y dotarla constitucionalmente de facultades para intervenir en las materias de culto religioso, para reformar los abusos del clero, para conquistar la supremacía legítima de la potestad civil, Arriaga propuso la adición que, aprobada por 82 votos contra 4, vino a ser el artículo 123 de la Constitución, el cual en cierto modo reconocía en los poderes federales el ejercicio del patronato.

Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El más herido en la batalla ha sido el clero –comentaba después de terminada la sesión, el periódico liberal *L'Indépendent*. Quedó destrozado, salió de la pelea chorreando sangre... Cada reforma que se intente encontrará la misma oposición, las mismas protestas, las mismas representaciones; será menester triunfar en veinte escaramuzas... El clero escarnecido, acribillado por tantas revelaciones, herido en su orgullo... se ha llevado al fondo del claustro ese girón... pero el día menos pensado saldrá de su retiro y vendrá a pedirnos lo demás... Si el tigre sólo queda herido, se exaspera y lo veréis volver.

## El privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles

Tuvieron los liberales de 1856, en contra de lo que se ha dicho, preocupaciones, y graves, no solamente políticas, sino sociales y económicas. No lograron, pese a sus esfuerzos, llevar su pensamiento a la norma constitucional, porque se opusieron a ello los moderados, para quienes no era oportuno resolver la miseria del campo, el estancamiento de la riqueza y las infrahumanas condiciones de los trabajadores. Para ellos, la nación mexicana empobrecida y las clases campesina y laboral a las que Morelos quiso dar desde cuarenta años antes justicia social, podían esperar. Y tuvieron que esperar hasta 1917. Con trabajo se logró la aprobación del artículo 27, que prohíbe a las corpora-

ciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

No obstante, las palabras de Ignacio Ramírez son muy claras:

Es muy respetable el encargo de formar una Constitución para que yo la comience mintiendo... formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público sea otra cosa que la beneficencia organizada... Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo. Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir el capital en trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho de dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles o en bienes raíces; los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un rédito al capital trabajo... en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato producto de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadanos, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades...

### Los derechos abstractos y la ley de la tierra

El problema de la propiedad y el de la distribución de la tierra, que ya también había apuntado Morelos y que soslayaban y diferían los conservadores, es nítidamente expuesto por Arriaga en su célebre voto particular:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero imprac-

ticables en consecuencia del absurdo sistema económico. Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que, en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan... una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros estados soberanos, aun más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa... Cuando no se lanzan al camino del robo y de la pérdida... viven bajo el yugo del monopolista que o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes... ¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez, por las vías legales, de la esfera de colonias abyectas y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?... Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra... De la más acertada combinación de ambos –del orden material y el intelectual– debe resultar la armonía que se busca como principio de la verdad en todas las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos adelantaremos mucho ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los obstáculos que, como un derecho, se han opuesto a la igualdad y a la libertad; pero no habremos andado sino la mitad del camino, y la obra no será perfecta mientras tanto no quede expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos... El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aun sabios, si se quiere; pero no ha servido para darles capital ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles, pero sin recursos. La sociedad, en su parte material, se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos; los capitales, acumulados; la circulación, estancada.

### Dejar hacer, dejar pasar, y la concurrencia universal

En el Constituyente de 1857 estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo – observa Mario de la Cueva. Al ponerse a discusión el artículo cuarto del proyecto de Constitución, relativo a la libertad de industria y de trabajo, suscitó Vallarta el debate; en un brillante discurso, puso de manifiesto los males del tiempo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes; con profundo conocimiento, expuso los principios del socialismo y cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, semejante al que se preparaba en Alemania, confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección al trabajo: “¿Quiere decir que nuestros males son inevitables y que la ley no podrá con su égida defender a la clase proletaria? Lejos de mí tal pensamiento; confesando que es imposible en el día conseguirlo todo, voy a ver si puede alcanzarse algo... Desde Quesnay proclamó su célebre

principio de dejar hacer, dejar pasar, hasta que Smith dejó probada la máxima económica de la concurrencia universal, ya no es lícito dudar de aquellas cuestiones. El principio de la concurrencia ha probado que toda protección a la industria, sobre ineficaz, es fatal; que la ley no puede injerirse en la producción; que la economía política no quiere del legislador más que la remoción de toda traba, hasta las de protección; que el solo interés individual, en fin, es el que deber crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa. De tan seguros principios deduzco esta consecuencia: Nuestra Constitución debe limitarse a proclamar la libertad de trabajo, no descender a pormenores eficaces para impedir aquellos abusos de que nos quejábamos y evitar así las trabas que tiene con mantilla a nuestra industria, porque, sobre ser ajeno a una Constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad, y la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida.”

Vallarta confundió lamentablemente los dos aspectos del intervencionismo de Estado y esto hizo que el Constituyente se desviara del punto a discusión y votara en contra de un derecho del trabajo.

El señor Prieto, llamando brillante y académico el discurso del señor Vallarta, lo califica de inoportuno, pues no se trata de prohibiciones, ni de aranceles ni de arreglar el comercio extranjero.

El error consistió en creer que la no intervención del Estado en la organización y en la vida de las empresas, a lo que se dio el nombre de libertad de industria, exigía que la relación de trabajo quedara sin reglamentación; se pensó que la reglamentación del contrato de trabajo era lo mismo que imponer prohibiciones o gabelas o aranceles a la industria y no se vio que la libertad de industria podía subsistir con una legislación que fijara un mínimo de condiciones de trabajo.

El derecho del trabajo en embrión fue, así, la primera víctima que cobró en el terreno constitucional el liberalismo económico. Doctrina ésta avanzada para una época que soñó con la eficacia política de las fórmulas de gabinete, medra en la generosidad de los laboratoristas de 1856, cuyos matraces y probetas enlamados y con profundas desquebrajaduras recogen los conservadores y moderados cincuenta años después.

### Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud

Terminó la lucha. El 5 de febrero de 1857 fue llamado el presidente Ignacio Comonfort a jurar la Constitución, después de que lo hubieron hecho sus autores: “—Yo, Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, juro ante Dios, reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República Mexicana que hoy ha expedido el Congreso.”

Nunca hubo juramento más conscientemente falso. Jamás creyó Comonfort en la Constitución. Ni siquiera estuvo persuadido de la necesidad de un nuevo código político. Su gobierno procuró por todos los medios lograr la reimplantación de la Constitución de 1824. Pero no tuvo el valor de su convicción. Quiso disimular ante sí mismo y ante quienes lo rodeaban, sin poder hallar una justificación de sus actos. Ya en el destierro confiesa ingenuo cuál era su contradictorio modo de pensar y trata, en vano, de poner de manifiesto una razón que no existía:

La obra del Congreso salió por fin a la luz —escribiría en Nueva York— y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba. Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud, que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios, iba a suscitar una de las mayores tormentas políticas que jamás han afligido a México. Con ella quedaba desarmado el poder enfrente de sus enemigos, y en ella encontraban éstos un pretexto formidable para atacar al poder; su observancia era imposible; su impopularidad un hecho palpable; el gobierno que ligara su suerte con ella, era un gobierno perdido. Y sin embargo, yo promulgué aquella Constitución porque mi deber era promulgarla, aunque no me pareciera buena. El Plan de Ayutla, que era la ley de mi gobierno y el título de mi autoridad, no me confería la facultad de rechazar aquel código; me ordenaba simplemente aceptarle y publicarle; y así lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión por los medios que en el mismo se señalaban.

La falta de consistencia de lo dicho por Comonfort es manifiesta. En cada renglón hay una incongruencia, en cada concepto una equivocación. ¿Era posible aguardar que fuera “iris de paz” el fruto de una revolución cuyo papel fue acabar con un régimen político imperante durante un tercio de siglo, sustentado en ideas e intereses supérstites de la época colonial? ¿Esperaba Comonfort que la observancia de la Constitución por parte de los desafortunados por ella fuese espontánea? ¿Qué entendía Comonfort por “impopularidad”, la emanada de la nación o la proveniente de los curas y los furrieles? ¿De qué hálito del espíritu o de qué letra de los preceptos del Plan de Ayutla desprendía Comonfort la conclusión de que él estaba obligado a promulgar una ley en la que no creía, que lo atemorizaba y cuya elaboración, sin embargo, había consentido? ¿Se proclamó el Plan de Ayutla sólo para derrocar a Santa Anna tirano, o para acabar, de una vez por todas, con las tiranías de todos los santanas?

Empero, con todo y todo, ahí estaba la Constitución, reconocida por muchos de quienes la engendraron y repudiada por aquéllos con cuyas prerrogativas pretendía acabar, y al lado de éstos, contrito y avergonzado de lo hecho, el presidente Comonfort.



En el seno de la Cámara legisladora habían los liberales puros combatido sin desmayo. Expusieron su tesis, hicieron sentir su convicción angustiada, en un ambiente en que buscaban refugio las libertades agónicas. Cada uno de ellos pudo haber hecho propias y repetido como tales las posteriores palabras de Martí, pletóricas de trágico patetismo: “Yo no soy un hombre que habla; soy un pueblo que se queja.” Lo bien fincado de sus ideas, la fe en su causa y su habilidad en la dialéctica les dieron el triunfo. Pero, además de que no era un triunfo completo, el molde jurídico destinado a preservarlo y a hacerlo subsistir estuvo amenazado de ruptura desde el instante mismo de su alumbramiento. Aún no terminaba la vida del Congreso —clausurado el 17 de marzo de 1857— y antes de que la Constitución fuera promulgada —11 de marzo del mismo año—, y ya Comonfort tenía, según propia confesión, “la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión”. ¿Cuáles podrían ser estas exigencias, sino las tradicionales del partido conservador? ¿Habría de creerse que los liberales puros pugnarían por la separación de la Iglesia y el Estado en vez del Patronato, la nacionalización de los bienes eclesiásticos, en lugar de la amortización de los de manos muertas, y el ateísmo impuesto para reemplazar la tolerancia religiosa?

Resultaba de momento mucho pedir que el fiel de la balanza indicara con exactitud el peso de los factores a cuya mayor o menor gravedad estaba condicionado el futuro del código político. Supresión absoluta de los fueros eclesiásticos, incapacidad legal de las corporaciones civiles o confesionales para adquirir y administrar bienes raíces, aplazamiento desafortunado para solucionar en definitiva el viejo problema religioso, teórica organización de los poderes, consagración utópica del voto popular, implantación del sistema federal e instauración del juicio de amparo, son pilares que apoyan, unos, y piquetas que minan, otros, la idoneidad de la Constitución. La absoluta inhibición constitucional ante el problema religioso dejó subsistentes las esperanzas eclesiásticas de recuperar los fueros para la tiara romana. El amor a la igualdad concedió el voto a los desiguales, antes de igualarlos, lo que por sí mismo falsearía el sustento de los poderes cuyo origen era el sufragio, por naturaleza igualitario. El temor a la dictadura exageró las teóricas bondades del gobierno parlamentario y creó un Poder Ejecutivo semiparalítico, siempre necesitado de las andaderas pendientes del Legislativo.

Sin embargo, con ser innegables estas deficiencias, no era un correctivo el desconocer la ley fundamental y entregarse en manos de la reacción. En el más desesperado de los casos, el gobierno debió intentar llevar adelante las conquistas con sujeción a las reglas constitucionales y sólo ante la demostración empírica de la ineficacia de éstas, promover su consecuente reforma. Prefirió perder la guerra sin haber peleado, derrotarse a sí mismo, traicionar

el Plan de Ayutla y brindar a la oposición una oportunidad más de conquistar las posiciones perdidas.

### Entre conspiraciones y decretos írritos

El movimiento de Ayutla fue, después del de Independencia, el primero que revistió carácter de revolución propiamente dicha. Consecuentemente, su producto, la Constitución de 1856, tenía que ser también revolucionario.

El verdadero objeto de la Constitución –indica José María Vigil– no era consignar hechos adquiridos sino establecer principios que significaban innovaciones sustanciales, y esto sólo bastaba para comprender que no podía considerársele como el «iris de paz» sino como la bandera de guerra, como la concreción de doctrinas por cuyo triunfo combatía en los campos de batalla.

Pese a lo incompleto de lo logrado, el saldo de la tarea constitutiva fue positivo. Gracias a ésta se crearon los principios jurídicos fundamentales indispensables para emprender poco tiempo después la reforma estructural, social y económica, sin la cual el desarrollo del país no habría sido posible. Sin lo obtenido en 1857, Benito Juárez no habría podido consagrar como principio básico de la vida política nacional la absoluta separación de la Iglesia y del Estado, principio que pulverizó la base de la soberanía ambivalente sentada tiempo atrás por el obispo Munguía. Desde el punto de vista jurídico, el grupo liberal asestó un golpe de muerte a la filosofía política de la Colonia que logró sobrevivir durante la primera etapa de la Independencia, aun cuando aquélla no hubiere dejado de existir en ese preciso momento. Con posterioridad a 1857, la Iglesia o el ejército lograron reimplantar de hecho sus anteriores condiciones de privilegio, pero los principios subsisten reforzados e inmovibles hasta hoy día. Sólo inspirado en las conquistas liberales de 1857 pudo el Constituyente de 1916 emprender la tarea de llevar a la norma fundamental vigente los ideales de justicia social.

En forma de anatema. Condenación y excomunión papal y arzobispal, secundada por la revuelta militar, los ataques acervos de la Iglesia perdidosa no se hicieron esperar.

Antes de que la Constitución viera la luz, el 15 de diciembre de 1856 el papa Pío XI tomó la ofensiva en alocución pronunciada en consistorio secreto. Imputa en ella al gobierno de la República, dolosamente exagerados y deformados, hechos en su concepto atentatorios: haber declarado “desde luego cruda guerra a la Iglesia, a sus intereses y a sus derechos”; haber declarado “que jamás sujetaría sus actos a la suprema autoridad de esta Silla Apostólica”;

haber intervenido los bienes de la diócesis de Puebla y arrestado y desterrado al obispo poblano Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos; haber despojado a la Iglesia de todas sus propiedades, desterrado al obispo de Guadalajara, permitido que las corporaciones eclesiásticas enajenaran sus bienes en cumplimiento de leyes draconianas; haber suprimido órdenes religiosas, insultado a la santa religión y al vicario de Cristo al promulgar una nueva Constitución “compuesta de muchos artículos, no pocos de los cuales están en oposición con la misma divina religión, con su saludable doctrina, con sus santísimos preceptos y con sus derechos”, etcétera. El lenguaje del Santo Padre no pudo ser ni más virulento ni más insidioso ni más falsamente fundado. Terminaba la alocución con amenazas, condenaciones y franca invitación a la rebelión:

...Nos reprobamos enérgicamente todo lo que el gobierno mexicano ha hecho contra la religión católica, contra la Iglesia y sus sagrados ministros y pastores, contra sus leyes, derechos y propiedades, así como contra la autoridad de esta Santa Sede, levantamos nuestra voz pontifica con libertad apostólica en esta vuestra reunión completa para condenar, reprobar y declarar írritos y de ningún valor los mencionados decretos, y todo lo demás que haya practicado la autoridad civil con tanto desprecio de la autoridad eclesiástica y de esta Silla Apostólica, y con tanto perjuicio de la religión, de los sagrados pastores y de los varones esclarecidos. Por lo tanto, prevenimos a todos aquellos que han contribuido a los citados hechos, de obra, por consejo o por mandato, que mediten severamente sobre las penas y censuras que conminan las constituciones apostólicas y los cánones de los concilios contra los violadores de las personas y cosas sagradas, y de la potestad y libertad eclesiástica, y contra los usurpadores de los derechos de esta Santa Sede. Pero no podemos dejar de congratularnos ni de tributar apreciadas y merecidas alabanzas a los VV.HH. obispos de aquella República, que teniendo presente el deber de su ministerio, han defendido con singular firmeza e invicta constancia la causa de la Iglesia, y se han gloriado de padecer por ella crecidos trabajos. Alabamos igualmente, como lo merecen, a los eclesiásticos, como a los legos, animados de sentimientos católicos y siguiendo los ilustres ejemplos de sus prelados, han contribuido según sus fuerzas a aquellas defensa, corriendo iguales peligros. También alabamos mucho al pueblo fiel de la República, que profundamente afligido e indignado por tan tristes como inicuos hechos contra su religión y sus pastores, nada le es más grato que confesar su antigua fe católica, amar y venerar a sus obispos, y adherirse firme y constantemente a esta cátedra de San Pedro...

Las autoridades eclesiásticas de México siguieron, naturalmente, el rumbo trazado desde Roma. Al decreto de 17 de marzo que ordenó a los funcionarios, autoridades y empleados, tanto civiles como militares de toda la República, jurar la Constitución acabada de expedir, se anticipó el arzobispo de México, Lázaro de la Garza y Ballesteros, en circular de 15 de marzo,

mediante la cual declaraba la ilicitud de lo mandado y negaba la administración de los sacramentos a quienes jurasen el código, si previamente no se retractaban en público de su juramento.

El inconformismo clerical traducido en actividad política engendra, propicia y fomenta un alud de conspiraciones. En este clima de constante zozobra política, de amenaza militar, de inestabilidad social, celébranse elecciones constitucionales. El partido conservador niégase a contender porque ello habría implicado el quebrantamiento de sus máximas. Para acabar con la Constitución bastábale con que se hiciese cargo de la presidencia constitucional un moderado de la talla de Comonfort. Éste ganó en los comicios a su contrincante, el liberal puro Miguel Lerdo de Tejada, y después de rendir el 10. de diciembre de 1857 el juramento de desempeñar el cargo conforme a la Constitución, anunció a los diputados: "...Yo he creído que aún debía hacer nuevos sacrificios en su obsequio y apurar todos los remedios posibles para su salvación... El más eficaz de éstos será hacer en el código fundamental saludables y convenientes reformas. A este fin el gobierno os dirigirá muy en breve las iniciativas que estime necesarias..." De acuerdo con apuntes de puño y letra de Comonfort tomados cuatro días antes de la ceremonia de toma de posesión, y dados a conocer por Manuel Payno, entre las reformas que aquél se proponía iniciar ante el Congreso hallábanse las siguientes: "Juramento. Religión del país... Extensión de facultades al poder central ejecutivo general... Enseñanza libre... Munguía... Elección de los clérigos... Votos monásticos... Requisitos de saber leer y escribir para ser electos. Uso gradual. Libertad de imprenta."

### La política del perdón, la transacción y la devaluación

Desde el primer instante de su ejercicio de gobierno y aún antes de que éste empezara, en plena paradoja política, el coronel retirado Ignacio Comonfort, autor efectivo del Plan de Ayutla con base en el cual se elaboró y expidió una nueva Constitución, presidente de la República, conspira en contra de aquélla. A su espalda, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, avocado por tanto a ocupar la primera magistratura del país, en sustitución de su titular, asoma su imagen moral, monolítica, Benito Juárez, quien se niega discreta pero firmemente a participar en la claudicación.

—...estoy decidido a cambiar de política, porque la marcha del gobierno se hace cada día más difícil, por no decir imposible... es necesario que cambiemos de política, y yo desearía que tú tomaras parte, y me acompañaras... —notificó e invitó Comonfort a Juárez.

—...de veras, te deseo muy buen éxito y muchas felicidades en el camino que vas a emprender; pero yo no te acompaño en él.

La política preconizada de Comonfort se reducía, al burlón decir de Juan José Baz, a “perdonar reaccionarios, a transigir con el clero y dar los pesos a real”.

La conchabanza entró en movimiento. El gobierno circula invitaciones de sedición entre los gobernadores de los estados y los jefes de las guarniciones. Con fecha 7 de diciembre, Anastasio Parrodi reconviene desde Guadalajara

...me acaban de anunciar que reservadamente se ha circulado de la capital una invitación para realizar un cambio político sobre las ruinas del orden existente, destruyendo la representación nacional y demás asambleas legislativas y enarbolando por enseña la dictadura del Excmo. Sr. presidente D. Ignacio Comonfort... los deberes que me impone el puesto que ocupó como gobernador de Jalisco, me ponen en el caso de levantar mi voz protestando sincera y enérgicamente contra el atentado que se medita, sean cuales fueren el pretexto que se invoque para llevarlo a cabo, los elementos con que crean contar sus autores, y el fin a que se dirijan... La manía funesta de normar la marcha de la sociedad al empuje de las asonadas perdió ya su interés. Hoy debe ésta seguir su camino bajo la influencia de la ley. Tal es mi convicción... y la dirijo a los supremos poderes federales ofreciéndoles para su residencia provisional el punto que elijan de Jalisco, en caso de que las maquinaciones de la anarquía turben la capital de la República.

Necesitada la defección del auxilio divino, Comonfort la implora públicamente el 13 de diciembre desde el oratorio del palacio de Tacubaya. En sesión secreta del 14 de diciembre, Eligio Sierra, diputado por el estado de Michoacán, denunció el inminente levantamiento del general Félix Zuloaga y de la posible participación que en él tendría el moderado Manuel Payno, ministro de Hacienda. El día 11 confirma la noticia Juan José Baz.

Por fin, el 17 de diciembre de 1856 la reacción cumplió lo prometido y Comonfort recibió lo esperado. Zuloaga, con la brigada a su cargo, se subleva en Tacubaya y expide el respectivo plan:

Acatando el voto unánime de los pueblos... D. Ignacio Comonfort... continuará encargado del mando supremo con facultades omnímodas, para pacificar a la nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la administración pública... A los tres meses de adoptado este plan... el encargado del Poder Ejecutivo convocará un Congreso extraordinario, sin más objeto que el de formar una Constitución que sea conforme a la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos.

Giraba nuevamente el sinfín de la política nacional.

Comonfort, a quien su camarilla ha convencido de que “la Constitución es un estorbo, y no hay otro remedio sino hacerla a un lado, y como paso necesario, quitar también al Congreso”; de que no se puede gobernar con ella “porque quizá tiene más facultades el jefe de una oficina que el jefe del Ejecutivo”, y de que “los soldados están muy disgustados porque les puede mucho que no se les entierre en sagrado ni les den los auxilios espirituales a la hora de la muerte”, se adhiere el día 19 al Plan de Tacubaya. El 20 divulga su resolución mediante bando, el 25 instala el acostumbrado consejo previsto en el plan y el 26 al ayuntamiento. Presa de la indecisión, del abatimiento y de la fatiga que le produce el esfuerzo de mantenerse firme en sus claudicaciones, y esperanzado en que alguien superior lo rescate de su extravío, le confiesa a Payno: “Acabo en este momento de cambiar mis títulos legales de presidente, por los de un miserable revolucionario; en fin ya está hecho, y no tiene remedio. Acepto todo, y Dios dirá por qué camino debemos marchar.”

La anarquía, sucedánea inevitable de la revuelta que no tiene más programa que el retorno al pasado, madura con prontitud. El día 23 el arzobispo de México levanta la excomunión a los funcionarios y empleados que, no obstante haber jurado la Constitución, respaldan el Plan de Tacubaya. Los partidos, aprestándose a la lucha, se disputan en rebatinga los despojos formales del régimen constitucional.

El día 31 de diciembre —relata Juan José Baz— entraba yo en un salón de palacio a tiempo que el señor Comonfort interpellaba al consejo sobre los medios de que se valdría para salvar la situación. Los señores Cardoso, Riva Palacio e Iglesias le expusieron lo grave del asunto, y opinaron que no había salvación sino echándose en brazos del partido puro y poniendo en práctica las medidas que éste exigía. El señor Elguero fue de opinión contraria, y le expuse que el partido conservador pretendería la derogación de las leyes que repugnaban al clero, la supresión de todas las libertades, la prohibición de libros, el monopolio de la enseñanza, el establecimiento de tribunales especiales y, por último, la abdicación del puesto para que lo ocupase Santa Anna u otro de los suyos; que los puros pretenderíamos la ocupación de los bienes llamados eclesiásticos, la supresión de monacales y medidas severas de represión contra el clero; que escogiese porque no había medio. La reunión se disolvió como siempre, sin acordar nada.

Aunque de hecho la situación estaba decidida, aún intentó Comonfort dar un último viraje. La defensa de la postura liberal en muchos de los estados lo llevó a descubrir que el Plan de Tacubaya era de tendencias francamente reaccionarias. Quiso entregarse nuevamente a la causa constitucional, pero lo atajó Zuloaga, jefe del “ejército regenerador”, ante la reflexión de que: “Mi compadre nos traiciona... mi compadre nos quiere entregar a los puros

y nosotros estamos decididos ya a seguir nuestro camino”; el 11 de enero de 1857 enmienda en la Ciudadela el Plan de Tacubaya y suprime de éste a Comonfort “por no haber correspondido a la confianza que en él se había depositado”: El presidente liberta a Juárez y a Olvera, hace acto de contrición e invoca, con la inconsciencia del cisne en agonía, la firmeza de sus convicciones y el principio de la legalidad!:

Aquel acontecimiento –rememora el mismo Comonfort– era una nueva dificultad en la serie interminable de las que habían embarazado mis pasos; y sin embargo, yo respiré con él, como quien se siente libre de una carga pesada que le abrumbra –olvidaba lo pesado que son algunos compadrazgos. Mi posición, desde el 17 de diciembre había sido penosísima no porque hubiera yo vacilado nunca en ella, sino porque interpretándola cada uno a su antojo, pocas interpretaciones podían serme favorables, estando tan enconadas las pasiones en aquellos días. Pero desde el 11 de enero mi posición estaba ya tan clara como la de mis enemigos, porque el pronunciamiento, llevando a cada uno a su campo entregándole su bandera, había dado a cada cual el papel que le correspondía: a ellos lidiar por el despotismo; a mí, defender la libertad. Al declararme la guerra, la reacción me conocía mejor y me hacía más justicia que los coligados: la primera sabía que mis sentimientos, mi nombre y mi vida estaban identificados con la causa de la libertad, del progreso y de la reforma, mientras que los segundos me ofendían suponiéndome capaz de hacer causa común con los partidarios de la tiranía, de los abusos y del retroceso... De ese modo, levantaron ellos mismos en su contra la legalidad que se había abandonado, y yo propuse volver a ella y entregar el poder supremo a la persona que la ley designaba, supuesto que destruido el Plan de Tacubaya por sus mismos autores, y siendo ya patentes las tendencias reaccionarias del nuevo pronunciamiento, menos malo era volver al punto de partida. Me fijé en esto como base de toda transacción, porque ya entonces se veía claro que si la República no había aceptado bien la Constitución de 1857, porque con ella no se podía establecer la libertad en bases sólidas, menos había de aceptar el Plan de la Ciudadela que entronizaba el despotismo. Con aquel plan no quedaba ninguna esperanza de libertad, mientras que con la Constitución no era imposible que se asegurase el orden, supuesto que podía ser reformada en buen sentido, una vez pasada la crisis y despreocupados los ánimos con los peligros de ella. No era, pues, una inconsecuencia en mí el querer en aquellos momentos que el país tuviera con la Constitución alguna esperanza, en lugar de entregarla en manos de la reacción que le cerraba todas las puertas: y para que desapareciera hasta la menor sombra de interés personal, y que esto no sirviera de obstáculo a un arreglo satisfactorio, no sólo ofrecía resignar el poder, sino abandonar el país.

Las fuerza de la contrarrevolución, al mando de Miguel Miramón y de Luis Osollo, reforzaron el embate del compadre Zuloaga, y Comonfort, cam-

peón del constitucionalismo inconstitucional, desalojado de la capital el 21 de enero, emigró a Veracruz el 7 de febrero siguiente.

Quedó el poder aparente y transitorio nuevamente a merced de la resaca. El 23 de enero, la junta integrada según lo previsto en el Plan de Tacubaya retocado en la Ciudadela, eligió presidente interino al general Félix Zuloaga. Desde el destierro, la sombra del benemérito y serenísimo alcanzó a disputarle la unanimidad y obtuvo para sí un voto extraviado.

Dos actos inmediatos posteriores al *Tedéum* conmemorativo caracterizaron desde luego al gobierno del nuevo interino: el 28 de enero dos decretos restablecieron los fueros militar y eclesiástico y derogaron las leyes de desamortización y de obvenciones parroquiales; el 31 del mismo mes el presidente envió a Su Santidad, a manera de disculpa política y penitencia espiritual, las copias de los referidos decretos, y el 18 de marzo Pío IX envió su “apostólica bendición a su amado hijo, esclarecido y respetable varón Félix Zuloaga, presidente interino de la República Mexicana”.

Camino al norte de la República, Benito Juárez, acompañado de Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruiz, León Guzmán, Miguel Lerdo de Tejada, Santos Degollado, Manuel Romero Rubio y González Ortega encarnó la vigencia de la Constitución ultrajada y la subsistencia de los postulados liberales. Iniciábase la Guerra de Tres Años al cabo de la cual, precisamente el 11 de enero de 1860, Juárez presidente retornaría a la capital.

## La reforma, pesado fardo del partido liberal

Mexicanos: El gobierno constitucional de la República, cuya marcha fue interrumpida por la defeción del que fue depositario del poder supremo, queda restablecido... Los hombres que de buena o mala fe repugnaban aceptar las reformas sociales que aquel código –la Constitución de 1857– establece para honor de México y para el bien procomunal... han invocado el nombre sagrado de nuestra religión, haciéndola servir de instrumento a sus ambiciones ilegítimas... de hoy en adelante los destinos de los mexicanos no dependerán ya del arbitrio de un hombre solo, ni de la voluntad caprichosa de las facciones, cualesquiera que sean los antecedentes de los que las formen... La voluntad general expresada en la Constitución y en las leyes que la nación se ha dado por medio de sus legítimos representantes, es la única regla a que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad a la sombra benéfica de la paz. Consecuente con este principio que ha sido la norma de mis operaciones, y obedeciendo al llamamiento de la nación, he reasumido el mando supremo luego que he tenido libertad para verificarlos. Llamado a este difícil puesto por un precepto constitucional, y no por el favor de las facciones, procuraré en el corto periodo de mi administración que el gobierno sea el protector imparcial de las garantías individuales, el defensor de los derechos de la nación y de las libertades públicas...



Hablaba al pueblo, desde Guanajuato, el presidente de la República, por ministerio de ley; Benito Juárez, cabeza de lo que la sorna reaccionaria dio en llamar “gobierno trashumante”. En el lenguaje sobrio de su manifiesto –enero 19 de 1858– quedó dibujado con trazos firmes el derrotero del sector progresista. Camino abrupto, que de antemano sabíase lleno de penalidades, pero cuyo objetivo estuvo desde un principio determinado con nitidez y de cuya consecuencia no se dudó ni aun en los momentos más desfavorables de la lucha, que fueron muchos.

Abrigaba el propósito una rectificación histórica: por primera vez desde que se consiguió la Independencia, un gobierno que la fuerza de las armas convertía por el momento en trashumante, invocaba como su única razón de ser, la defensa de la Constitución. Hasta entonces, los pronunciamientos, autocalificados como redentores, habían obedecido al desconocimiento de códigos reputados nefastos. Ahora las posturas se hallaban invertidas. Los revolucionarios de Ayutla se valieron del poderío militar, para sustituir una tiranía por el imperio de la ley. Expedida ésta, el único modo de escapar al círculo vicioso de las revueltas, planes y convulsiones anteriores, era acatarla y sujetarse a ella. El Código de 1857 apoyaba su legitimidad en la de toda ley emanada de un movimiento armado que ha sido capaz de sujetar su impulso, desarrollo y finalidades a normas jurídicas. Salvo los santanistas y los conservadores y moderados que siguieron su huella, no hubo quien pudiera impugnar legalmente la instalación, desarrollo y resultado del Congreso Constituyente de 1856. Los ataques enderezados contra su obra provinieron de los intereses económicos de las clases existentes, ayuntados con el fanatismo religioso y la intransigencia ideológica. Nunca tuvieron como origen vicios jurídicos. Admitido que la estructura gubernamental construida por la Constitución adolecía de señalados defectos, su corrección debió llevarse a cabo con apego al procedimiento que ella establecía para ser reformada. Solamente así era factible gobernar sin oprimir, establecer el orden sin mancillar la libertad, consolidar sin caer en el estancamiento, progresar sin acudir a la revolución. Pero la perfidia conservadora, válida de la ceguera y torpeza de Comonfort –criminal de buena fe– prefirió recurrir una vez más a la eutanasia de la legalidad practicada en el quirófano cuartelario, de ya experimentada y comprobada eficiencia. Sabía que el reconocimiento formal de los fueros y privilegios, con su cauda de opresión u desigualdad, era imposible en tanto que él dependiese de la libre manifestación de la libertad popular, cuyos cauces señalaba, precisamente, la Constitución. De ahí que fuera imprescindible a la Iglesia, al ejército y a la llamada aristocracia venida de la colonia, acabar con aquélla para recobrar sus títulos.

Pero la defensa de la Constitución trascendía, con mucho, a un mero reconocimiento formal de ella. Implicaba, primordialmente, la realización de una

tarea grave y difícil: la Reforma, esto es, el reacomodo dentro de un cuadro normativo, de las clases antes indicadas, sujetas a un rasero igualitario, al nivel del pueblo, resultado de lo cual sería la reorganización administrativa. Este fue el pesado fardo, grávido de riqueza social, que los liberales soporaron sobre sus hombros durante la Guerra de Tres Años.

Es bien sabido que los principios reformistas consignados en la Constitución de 1857 aún tímida e incompletamente no fueron invención de sus autores, pues de hecho o por derecho, a mediados del siglo XIX ya habían sido aceptados y puestos en práctica por las principales naciones europeas y, en América, por Estados Unidos. Los legisladores de Ayutla y los seguidores de Benito Juárez que continuarían su obra no fueron revolucionarios por haber implantado postulados reformistas y sostenido una ideología liberal, sino por haber impuesto aquéllos y ésta a la resistencia conservadora, calificada con exactitud y certeramente de retardataria, puesto que, merced a sus maniobras al término de la guerra de Independencia, tenía en su recorrido político al menos cien años de atraso con respecto a lo andado por otros pueblos.

Efectivamente, la independencia de Nueva España impidió que pasara a ésta la reforma iniciada en la Península por los soberanos de la Casa de Borbón y por los papas Inocencio XIII y los dos Benedictos, XIII y XIV, movimiento que culminó durante los reinados de Carlos III y Carlos IV, y cuya última manifestación jurídica fue la Constitución de 1812. Obedeció la reforma del clero español a causas primordialmente económicas que la Corona tuvo que enfrentar, sin mengua de su religiosidad y sin perjuicio de sus estrechas y cordiales relaciones con el Vaticano: el patrimonio real resintió directamente la disminución de los tributos y el empantanamiento de la riqueza ocasionados por la sobreabundancia de clérigos y órdenes religiosas y por la monopolización de la propiedad en manos de éstos.

El clero colonial constituía una aristocracia racial, jerárquica y económica. La mayor parte de sus altos dignatarios era de españoles y criollos, en tanto que el bajo clero, económicamente pobre y, por tanto, políticamente irrelevante, estaba compuesto por mestizos, indios y castas. El patrimonio y presupuesto de la Iglesia superaban a los de la nación. De ahí que ésta dependiera, incluso políticamente, de aquélla. Esta preeminencia quedó debidamente afianzada al desconocer la Iglesia los derechos del gobierno mexicano a heredar el régimen del Patronato que, de un modo o de otro, la subordinaba al poder estatal. Reuniéronse, así, la ubicación en un territorio, la riqueza patrimonial, el dominio espiritual, el manejo administrativo y la autonomía política, elementos cuya conjunción integró un Estado al que sólo faltaba el nombre, que pretendía convivir con el verdadero Estado nacional, en relación de superioridad o, al menos, paritaria, y del que reclamaba prestaciones concretas, tales como la conservación y defensa de sus bienes y prerrogativas, la admisión

de su injerencia en todos los actos civiles, el reconocimiento de su dignidad, el acatamiento de sus dogmas, la dirección de los establecimientos piadosos y educativos por regulares o seculares, y la fuerza preferente del poder público para obtener el cumplimiento coactivo de los votos monásticos y el cobro de diezmos, primicias, obvenciones y demás tributos eclesiásticos.

El intento —nunca plenamente logrado pero mantenido con persistencia durante lo que tenía de vida la Independencia—, de consolidar este régimen teocrático, en sí mismo anacrónico, irracional y absurdo, políticamente inadmisiblemente, económicamente ruinoso y socialmente injusto y humillante, engendró por inseminación imperiosa, la Reforma mexicana cuyos primeros brotes nacidos en 1833, enverriados por la resistencia, retoñaron, esta vez para continuar su natural proceso de crecimiento y madurez, en 1858.

La defensa de la Constitución suponía también la de la Reforma que aquella llevaba consigo, así como la del principio de la legalidad para someter las relaciones entre pueblo gobernado y Estado gobernante a un régimen de derecho. A esa defensa entregáronse los liberales, inspirados, guiados y sostenidos por Benito Juárez, presidente constitucional.

### La bandera, verde esperanza

La bandera contraria, la que adoptó el color verde esperanza con la inscripción de “Religión, fueros, privilegios, prerrogativas, desigualdad, soberanía eclesiástica, protección al poderoso, intolerancia religiosa, desprecio de la ignorancia y la miseria, imperio de las armas y relegación de la ley”, ondeó, siempre confiada en el favor de la providencia y más de una vez pasajeramente triunfadora, en los mástiles de los campanarios, en las astas de los cuarteles, en los pendones de las procesiones y en la punta de los marrazos.

Juárez, indio puro, mísero y analfabeto de origen, enfundado en sórdida levita, el pecho cruzado por banda tricolor ajada y desteñida, y en la mano un desencuadernado ejemplar de la Constitución, vigente en la conciencia popular, es imagen viva del mexicano que aspira lícitamente a lo mejor, sin desconocer ni subestimar su origen. Frente a él, Miguel Miramón, de estirpe criolla reflejada en su actitud y atuendo, luce las relumbrantes charreteras del generalato y justifica su gestión política y militar en el Plan de Tacubaya. Juárez pelea por el pueblo, Miramón lucha por los obispos y por los generales. Alienta en Juárez el espíritu de Hidalgo y de Morelos, en Miramón el de Iturbide y de Santa Anna. Juárez tiene fe en la Constitución y apoyo en la pobreza de su pueblo. Miramón cree en la bendición papal, en el dinero que recibe o hurta y en los sargentos que compra y protege. A Juárez lo mueve y sostiene el amor por su patria; a Miramón, el interés por su clase. Juárez

lleva en sus oídos los compases del Himno Nacional; Miramón se complace en las resonancias del *Tedéum*. Juárez memoriza los artículos de la Constitución; Miramón repite las oraciones del misal. El liberal es abogado; el conservador, general. Aquél usa el derecho y persigue la justicia, éste blande el sable y busca la sumisión. Los ideales de Juárez cristalizaron en la deliberación de un Congreso; las ambiciones de Miramón se anunciaron con un cañonazo en la Ciudadela. Juárez norma su conducta por el resultado de un debate; Miramón nutre su impulso en las intrigas de sacristía. Juárez y su “chusma de latrofaciosos” recorren el territorio y apelan socorro del pueblo; Miramón y sus ejércitos ocurren a la batalla y regresan a la capital a cosechar la alabanza de la prensa oficial, el estipendio de las castas superiores y las barracas parroquiales.

Se trata de una contienda irreductible, de una pelea a muerte en la que las posiciones intermedias carecen de ubicación: los moderados dejan de ser útiles a los objetivos reaccionarios y, como globos con el hilo reventado, son arrastrados, inconscientes, por los vientos tibios hacia uno u otro partido en cuyo seno se desinflan y pasan a ocupar el lugar de los despojos.

### El gobierno trashumante

De la ciudad de México a Guanajuato, de Guanajuato a Guadalajara, de Guadalajara a Zacatecas, de Zacatecas a San Luis, de San Luis a Michoacán, de Michoacán a Aguascalientes, de Aguascalientes a Manzanillo, de Manzanillo a Panamá, de Panamá a Veracruz, el “gobierno trashumante” sufre nuevamente en pocos meses, víctima de una guerra dolosamente calificada de religiosa, la tenaz persecución hecha durante años al pueblo de México. Pero el gobierno tiene la unidad y la cohesión que da la existencia de un programa —el liberal— para la consecución de un ideal —el democrático. Manifestaba Juárez desde Guadalajara, en marzo de 1858, al trabarse las primeras batallas desfavorables al partido progresista, y a raíz de su intento de asesinato por el infidente Antonio Landa:

...Perdamos o no batallas, perezcamos a la luz del combate o en la tiniebla del crimen, los que defendemos tan santa causa, ella es invencible... puede llegarse a ver de nuevo el país ensayando volverse el pupilo de 1821, como lo pretenden sus mil veces reconocidos por ineptos tutores; la democracia es el destino de la humanidad futura; la libertad su indestructible arma; la perfección posible, el fin adonde se dirige... Un poco de energía, una ciega sumisión a la justicia, la proclamación y el respeto de los verdaderos derechos, volverán a la República la paz, no el sosiego; el espíritu de adelanto, no la sujeción servil; el reinado de la ley, no la aristocracia ridícula de nuestros vanos y mentidos redentores; el

amor a Dios y al prójimo, no las hipócritas simulaciones de prácticas sin verdad ni sentimientos...

En tanto el gobierno marcha errabundo y se desplaza de océano a océano a través de territorio ajeno para poder rescatar el propio, cargó la responsabilidad militar Santos Degollado, “general de las derrotas”. Sufren los liberales una tras otra durante el año de 1858. Se benefician, sin embargo, de la ley de la sinergia, como lo demuestra, entre muchos otros, el hecho de que en el curso de tres años que duró la guerra fue una sola la ley observada –la Constitución–, uno solo, sin variantes ni transacciones, el ideal perseguido y el programa observado –el de la democracia liberal–, y uno solo, indisputado y reconocido, el presidente de la República –Benito Juárez.

### El relajamiento inestable y la marcha claudicante

Los triunfos, en cambio, someten al sedicente gobierno de los tacubayos al relajamiento inestable y a la marcha claudicante:

*Conducido doquier por la victoria  
das a tu nombre y a tu patria gloria.*

En el mismo lapso, el titular del mando conservador cambia nueve veces: Félix Zuloaga es sustituido por Manuel Robles Pezuela, éste por Mariano Salas, a quien sucede Zuloaga; de Zuloaga sigue Miramón y de Miramón, Zuloaga; y de Zuloaga, Miramón –así fue; tal era el ritmo político–; Miramón otorga el poder a José Ignacio Pavón y, finalmente, éste lo devuelve... a Miramón. El bien logrado y satisfactorio cociente promedio de tres cambios por año revela, con independencia de otros factores que, invocados, confirmarían la tesis, la justificación del Plan de Tacubaya y la unión que prevalecía entre sus adictos.

No podía ser de otra manera. Basta para explicar el fenómeno pasar la mirada, así sea rápidamente, por algunos de los actos, lo mismo importantes que intrascendentes, de aquel llamado gobierno. Para empezar, éste carecía de programa. El Plan de Tacubaya no lo tuvo, a no ser que se considerara como tal el empeño de acabar coactivamente con un gobierno debidamente constituido y con la fuente misma de su origen. Ni siquiera se preocuparon los socios conservadores por convocar a un Congreso, como lo preveía el dichoso plan. Menos aún tenían los reaccionarios una proyección hacia un futuro. Políticamente, seguían viviendo de la añoranza constitucional. Así lo

hicieron ver por conducto de los moderados en el Congreso de 1856. En los tiempos que corrían, la reimplantación del Código de 1824 habría sido muy buena ganancia. La tarea de su gobierno tenía que ser, por fuerza, eminentemente negativa. El ideal era derogar la Constitución de 1857, barrer las ideas liberales y derruir las bases en que una y otras se sustentaban.

Ante la carencia de principios, fracasaba sin remedio la gestión de los hombres. El gobierno implica dirección, la dirección rumbo, y el rumbo metas. Cuando éstas no están definidas, o estándolo se fundan en intereses y no en ideales, se extravía el derrotero y se arriba al desorden. Por eso vanamente se buscaba a un caudillo cuyas dotes querían extraerse del puro título que se le daba: jefe o presidente. Lo que necesitaban los reaccionarios era un demiurgo capaz de sustentar en el vacío una estructura no diseñada.

Los primeros actos de Zuloaga metido a legislador, que ni sabía de derecho, ni menos entendía de justicia, fueron abrogatorios. Cuando expidió normas positivas lo hizo para oprimir. Así, acabó con la libertad de imprenta y no respetó más opresión que la del periódico oficial, y dio nueva vigencia a la Ley de Conspiradores, de manufactura santanista.

### El gobierno de procesión

La religiosidad externa del “presidente” conservador, fuera él Zuloaga lo mismo que Miramón, se llevaba al extremo, sin más propósito que el de disimular bajo el oropel de la forma y la suntuosidad del rito, “hipócritas simulaciones de prácticas sin verdad ni sentimientos” —como las calificó Juárez—, la ausencia del contenido y la falta de “amor a Dios y al prójimo”. “El carácter dominante de aquel gobierno —apunta Vigil— fue un exagerado alarde de sentimientos religiosos: los soldados y jefes conservadores ostentaban en el pecho cruces, rosarios y estampas de santos; las proclamas de los funcionarios militares y civiles respiraban un fervor católico realzado por los anatemas y maldiciones a los liberales...” Zuloaga gobierna, literalmente, en procesión. Basta leer la crónica que hizo el Diario Oficial de Jueves y Viernes Santo de aquel año de 1858:

En la noche de propio día, el excelentísimo señor Zuloaga, acompañado de la misma comitiva que en la mañana y precedido de soldados con hachas de cera encendidas y de una banda de música militar, visitó los altares de la catedral, el Sagrario, la Profesa, Santa Clara, San Francisco, Santa Isabel y Colegio de Niñas, seguido de una masa considerable del pueblo. Otro tanto hizo la señora esposa del excelentísimo señor presidente, acompañada de diversas señoras y de algunos ayudantes de su excelencia.

Los oficios del Viernes Santo estuvieron igualmente concurridos que los del Jueves de parte de las autoridades. El excelentísimo señor presidente, después de la adoración de la santa cruz, se acercó al altar, y entregó la llave de tabernáculo, que le había sido confiada el día anterior, luego que fue depositado el santísimo sacramento. En seguida marchó tras el palio en la solemne procesión que tiene lugar dentro de la Iglesia; y terminados los oficios se retiró a palacio... el homenaje de acatamiento tributado en estos días a la religión por el supremo gobierno, influirá de un modo favorable y eficaz en la moral pública, conquistando indudablemente a la administración actual mayores simpatías en el seno de una sociedad que se precia de civilizada y católica.

Miramón –hora ya Siervo del Señor y Joven Macabeo–, por su parte, no iba a la zaga en la competencia de fariseísmo. Bajo doseles, palios y varas, el cabildo de Guadalajara le tributa, a raíz de su triunfo militar en San Joaquín, honores de presidente, no obstante no serlo, y se deja llevar en el embeleso del coro catedralicio a los bordes de la beatificación, preliminares, tal vez, de una futura canonización compensatoria de sus méritos en campaña:

Puse mi protección sobre el Poderoso, y exalté al elegido de mi pueblo.

Encontré a David, mi siervo, lo ungué con mi óleo santo, porque mi mano lo auxiliará...

Gloria al Padre, al Hijo y al Espíritu Santo. Porque mi mano lo auxiliará...

–Salva, Señor, a nuestro presidente.

–Que espera en ti. ¡Oh, Dios mío!

–Envíale, Señor, auxilio de lo alto.

–Y desde Sión protégelo.

–En nada le ofenderá el enemigo.

–Y el hijo de iniquidad no le dañará...

¡Oh, Dios! a quien todo poder y dignidad obsequia rendido, da a este siervo tuyo, presidente nuestro Miguel, próspero afecto de su dignidad, en la cual siempre te respete, y se empeñe siempre en agradarte. Por nuestro señor Jesucristo. Amén.

### Perdimos a California porque fuimos cobardes y no quisimos seguir combatiendo contra unos cuantos extranjeros

Económicamente, el régimen tacubayense se abastece de las conductas que Leonardo Márquez asalta en despoblado, del reconocimiento de un adeudo con el extranjero por quince millones de pesos, a cambio del cual solamente recibe setecientos mil; del saqueo de la legación de Inglaterra, que le reditúa otros seiscientos mil pesos pertenecientes a súbditos de esa nación, operación germinal de futuras invasiones reivindicatorias; y, finalmente, de la extraor-

dinaria liberalidad de la Iglesia que da dinero a manos llenas, olvidada de que los cánones y decisiones conciliares se lo prohibían, según dijo cuando Gómez Farías solicitó ayuda para combatir al invasor norteamericano. La aportación eclesiástica llega no sólo en dinero constante y sonante –actas del cabildo metropolitano de 27 y 28 de enero, 8 de abril, 25 de junio y 29 y 30 de julio de 1858–, sino en especie preciosa:

Administración de rentas del departamento del valle de México. El Excmo. Sr. ministro de Hacienda, D. Gabriel Sagasetta, que en nota oficial, de hoy, se sirve comunicarme la suprema orden del Excmo. Sr. presidente interino, general de división. D. Miguel Miramón, relativa al establecimiento de una oficina pública que se encargue de recibir de las corporaciones y comunidades eclesiásticas plata labrada y alhajas que han de proporcionar al supremo gobierno para sus urgentes atenciones; y habiendo prestado su superior licencia al ilustrísimo señor arzobispo...

Pese a este bien estructurado plan de arbitrios, el presupuesto conservador resultaba insuficiente y sus necesidades permanecían insatisfechas. Y como la necesidad tiene cara de hereje, y como no era dable vender el alma al diablo, porque ni éste se interesaba por ella ni lo permitían los cánones y disposiciones conciliares, el sacerdote Mucio Valdovinos increpa al gobierno de Tacubaya en carta circular de 23 de abril de 1859:

Olvidándose la importancia de adoptar con Estados Unidos una política hábil, de expectativa, de esperanza para sus miras de adquisición de ciertos puntos de nuestro territorio, nada de esto se hizo... La proposición que se hiciera –se refiere al istmo de Tehuantepec– mañana al emperador de los franceses por cualquiera nación sobre venta de la Bretaña, o de la Normandía, produciría una explosión que no habría términos con qué pintarla. ¿Podemos nosotros llamar injuriosa la propuesta de negociación, cuando perdimos a California porque fuimos cobardes y no quisimos seguir combatiendo contra unos cuantos extranjeros? ¿Es injuriosa la propuesta de venta, cuando se enajenó la Mesilla y borramos por dinero el artículo II de Tratado de Guadalupe? ¿La injuria consistió en que era poco lo que se ofrecía? Entre naciones, lo mismo que entre comerciantes, se sube y se baja. ¿Por qué falsa modestia, por qué ridículo patriotismo que nadie concibe, no abrir negociaciones para la enajenación de esa parte de territorio, que es fuerza perder, porque está lejana, porque no puede defenderse, y porque ya lo cubre con su ambición el vecino? ¿La historia de Texas no abre los ojos a nuestros hombres de Estado? ¿Quién reprobaría esa negociación indeclinable y apremiante? ¿Lo haría el clero, que veía aplazada la cuestión de sus bienes?...

Y, en virtud de que este género de patrióticas sugerencias no prosperó, la prensa conservadora –*La Sociedad*–, con la mirada vuelta hacia el viejo continente, apremió:



Es necesario... unir la potencia conservadora del gran partido nacional con otra potencia moral del mismo orden, allegada del fondo de Europa. Se trata de vivir... Al efecto, es necesario recurrir a las alianzas prudentes y racionales. El partido conservador debe proponerse interesar en su suerte a una a dos naciones europeas bastante generosas, suficientemente fuertes y consolidadas para defender el gran principio de equilibrio de los pueblos en cuanto concierne a nosotros en particular (?), para ayudarnos a defender nuestra independencia de los amagos de nuestros enemigos...

A fin de complacer estos requerimientos, Almonte, en representación de Tacubaya, firma con Isabel II un tratado propiciatorio al establecimiento de un protectorado español en México.

### El Plan de Ayotla contra el Plan de Ayotla

Transcurrió el año de 1858 sin que el flamígero don Miguel cumpliera su principal misión: tomar a Veracruz, desalojar del puerto a los constitucionalistas y abrir la brecha para establecer relaciones comerciales, militares, diplomáticas y políticas entre Tacubaya y los Campos Eliseos o la Puerta del Sol. Tal ineficacia del señor de los ejércitos no le pareció bien al general Miguel María de Echegaray, ex liberal a quien Tacubaya convenció de que debía maldecir a la Constitución “porque atacaba los dogmas sagrados de la religión de vuestros padres”, según expresó a sus soldados. Ciertamente era que a él también habíasele reprochado que no hubiera llegado a puerto, pero esa reconvencción era del todo injusta, se lo hizo ver mediante carta de 10 de noviembre que publicó *La Sociedad*:

Habiendo llegado a mi noticia que muchos individuos de esa capital, como la parte de la sociedad generalmente conocida con el nombre de charlatanes, me inculpan de ineptitud y aun cobardía, por no haber tomado ya por asalto las plazas de Perote y Veracruz; invito a los que tan gratuitamente se ocupan de ofenderme, a que dejando las azucareras y tazas de café que les sirven de reducto, y las cajetillas de cigarros con que forman las columnas de ataque, vengan acompañarme en estas operaciones que creen fáciles, pudiendo así poner de manifiesto su valor y conocimientos; en el concepto de que los mantendré con mi paga siempre que el supremo gobierno me atienda con lo que se me debe desde que principié la campaña. Invito igualmente a todos los que me acusan de estar en relaciones con los capitanes de bandidos que sostienen la Constitución de 1857, para que rindan ante un tribunal las pruebas que tengan. Estoy muy reconocido a las personas sensatas y compañeros de armas, que conociendo los elementos que son necesarios para esta clase de operaciones, y las grandes dificultades que las circunstancias han presentado, me han disculpado juzgándome debidamente.

Resentimientos a un lado, parecía además al jefe de la División de Oriente, con rumbo a Veracruz, que la situación extrema ocupada por los partidos no convenía a la patria, asolada por la guerra que “en vano se procurará evitar, mientras haya intolerancia y exclusivismo”, pues toda solución habría de buscarse en un moderado y justo término medio, según le dijeron que había dicho, tiempo atrás, el Estagirita. Para Echegaray el fruto provechoso de ese año de guerra aciaga había “sido la creación de un espíritu público que anatemiza las pretensiones extremas y ansía los goces de una libertad justa y prudente bajo la acción enérgica de un gobierno moderador de los partidos, mientras no pasen de la esfera de tales”. Fueron sus palabras.

En este estado de ánimo, disgustado, además, con el gobierno de Tacubaya, por “débil y falto de acción y energía”, porque era pobre al grado de “haber caído en una vergonzosa mendicidad” y porque sus órdenes no se obedecían “ni existe ese centro de unidad, en el cual consiste la forma esencial de la pública administración” y, cierto, por otro lado, de que sus convicciones le impedían abrazar el liberalismo, puesto que “el instinto popular, que raras veces se extravía, ha reprobado igualmente la Constitución de 1857 con sus principios de progreso exagerado, y el programa del gobierno de México, insostenible por sus *ideas retrógradas*, repugnantes a la ilustración de la época y a los intereses creados en el país por los gobiernos que nos han precedido”; y, finalmente, confiado en que “los mexicanos sensatos y juiciosos de todos los partidos... no tardarán en agruparse al derredor de una bandera de conciliación y de paz”, y en que la Providencia lo auxiliará al “logro de esta empresa por la sinceridad y buena fe con que procuro la salvación de mi patria”, decidió el general Echegaray –para no desmerecer de Florencio Villarreal– festejar la navidad en Ayotla y proclamar desde ahí, como lo proclamó, un plan en nada diferente de sus antecesores, salvo en su artículo 5o. que decía:

Entretanto comience a regir la Constitución, depositará el poder supremo el general en jefe que suscribe....

Cuartel general de Ayotla, Diciembre 20 de 1858. –Miguel María de Echegaray.

Por descontado, el objeto del plan era, además de desconocer a las autoridades existentes, convocar a una asamblea que dictara una nueva Constitución.

De nada valió al “presidente” Zuloaga declarar a la capital en estado de sitio. El 23 de diciembre el batallón de Celaya que la guarneecía y el general Manuel Robles Pezuela al frente de otro batallón, se sumaron al Plan de Ayotla, al que modificaron con el consentimiento de su autor. El artículo 5o. de las modificaciones aprobadas invitaba a Robles Pezuela a tomar el mando de las fuerzas hasta el establecimiento del gobierno provisional previsto.

Faltábale a la Junta de Conciliación concebida por Echegaray y presidida por el nuevo jefe Robles Pezuela, olvidada de que “los mexicanos sensatos y juiciosos de todos los partidos”, habrían de recoger dos votos para arbitrar si el avenimiento perseguido por el Plan de Ayutla era o no viable: el del presidente de la República, Benito Juárez, y del apoderado de los conservadores, Miguel Miramón.

Aquél replicó el 29 de diciembre desde Veracruz, asiento transitorio de los poderes federales:

...Fuera de la Constitución, que la nación se ha dado por el voto libre y espontáneo de sus representantes, todo es desorden. Cualquier plan que se adopte, cualquier promesa que se haga saliéndose de la ley fundamental, nos conducirá indefectiblemente a la anarquía y a la perdición de la patria, sean cuales fueren los antecedentes y la posición de los hombres que la ofrezcan...

El 2 de enero de 1859 Miramón repudió el plan y envió un atento regaño a los conciliadores: “...Francamente, Excmo., Sr., apenas puede creerse que personas de buen sentido hayan soñado con la pretendida fusión de los partidos, cuando la guerra actual no es una guerra por principios políticos, en una guerra por principios esencialmente inconciliables...” Pero aprovechó la oportunidad para manifestar a la comisión de generales que le llevó la embajada que aunque, por las razones expuestas, no aceptaba la presidencia, vería con gusto se le designara general en jefe del ejército conservador. Los embajadores lo informaron así a Robles Pezuela y le rogaron declinara su jefatura militar a favor de don Miguel, para lo cual no omitieron recordarle con exquisita cortesía que: “...el mando sólo le ha venido de la voluntad de esta guarnición y demás tropas que lo han reconocido”. Robles Pezuela dijo que sí, que cómo no, que ya lo había pensado, que reconocía los grandes méritos y la extraordinaria capacidad militar de Miramón, etcétera. Y, así, Miramón pasó a ser, por gracia de un plan que desconoció de modo expreso, y de otro que implícitamente elaboró, el general en jefe.

Miramón designó jefe interino a Mariano Salas en tanto que llegaba a la capital a tomar posesión de su alto cargo, y ya en ésta, el 24 de enero, “restableció el orden legal” mediante bando que reconoció la operancia del Plan de Tacubaya y, nuevamente, la “presidencia” de Félix Zuloaga.

Ante la experiencia acabada de tener y la posibilidad de que los generales pudieran deponerlo nuevamente de su “primera magistratura”, Zuloaga decretó el 29 de enero: “Es prerrogativa del presidente interino de la República nombrar presidente sustituto que supla sus faltas temporales”, prerrogativa en ejercicio de la cual el 31 dispuso: “Es presidente sustituto de la República el general de división don Miguel Miramón.”

## Hoy he tomado partido; he formado un programa...

Miramón, guerrero, gana batallas a granel y se niega a reconocer su golosa participación, junto con Leonardo Márquez, en el sangriento agasajo de Tacubaya. No era el “Siervo, entre los defensores de Tacubaya, el único con personalidad”. Márquez también tenía la suya. Kératry dice que era “vigoroso soldado, pero en quien el soldado tenía apetitos de verdugo”, y su superior Zuloaga agrega:

El carácter de ese jefe es el más a propósito para convertir en enemigos a los amigos más entusiastas y decididos, y aun para esto no necesita de mucho tiempo, bástale para conseguirlo pasar de tránsito; su huella se conoce aun a larga distancia; allí donde hay desolación y lágrimas, donde la barbarie se ha cebado en alguna víctima, por allí, sin duda, ha pasado el general D. Leonardo Márquez.

No obstante estos atributos, Márquez siempre sostuvo que en lo de Tacubaya, él, como buen militar, sólo cumplió órdenes, a lo mejor hasta con repugnancia, y para probarlo sacó a relucir un papelito sellado y firmado que decía:

General en jefe del ejército nacional: Excmo. Sr. En la misma tarde de hoy, bajo la más estrecha responsabilidad de V.E., mandará sean pasados por las armas todos los prisioneros de la clase de oficiales y jefes, dándome parte del número de los que les haya cabido esta suerte. Dios y ley. México, abril 11 de 1859. Miramón.

Que al acatar la orden se excediera un poco el “vigoroso soldado” en suar su “apetito”, era cosa sin importancia.

En cambio, Miramón “presidente” analiza por su cuenta y reconoce en manifiesto del 12 de julio:

...las armas del gobierno supremo han sido siempre victoriosas en los grandes encuentros: y, sin embargo, nadie se somete, la revolución no se sofoca. ¿Por qué? Porque no basta la fuerza de los ejércitos para consumir una revolución; porque es preciso desarrollar su principio; es preciso remediar las necesidades que ha determinado... Vuelto a México, he tenido que seguir una marcha incierta, vacilante, como quien camina por un terreno que no conoce, y tratando sólo de dominar las dificultades del día... Hoy he tomado mi partido; he formado un programa que estoy resuelto a llevar a cabo con toda la fuerza de mi voluntad, con toda la energía de que mi carácter es capaz... El estado del país bajo el aspecto administrativo, no puede ser más lamentable. La benemérita clase militar, que diariamente vierte su sangre en defensa de los derechos sociales, se encuentra en la miseria... sería una equivocación grosera desconocer un elemento poderoso que enardece la lucha desoladora que sacrifica la República; hablo

de los intereses cuantiosos, creados como consecuencia de la funesta ley de 25 de junio de 1856 –la de Desamortización de Bienes–; reconozco la nulidad de esa ley; protesto por mi honor el más alto respeto y la más segura garantía a los intereses de la Iglesia; protesto por mi honor que no seré yo quien mengüe en un solo centavo sus riquezas; protesto sostener vigorosamente sus prerrogativas y su independencia; pero, estoy resuelto a adoptar el camino más conforme con nuestras creencias y con los estatutos canónicos, para aniquilar ese germen de discordia, que alimentará siempre la guerra civil en la República, y cuento con ser secundado en mi propósito por el sentido recto e ilustrado del venerable clero mexicano...

Ese era el enjundioso programa del partido conservador que obraba en el subconsciente o en el inconsciente de los tacubayos, que éstos no habían podido expresar, pese a que cinco años antes lo había propalado Lucas Alamán, y que sólo la extraordinaria inteligencia del general “presidente” pudo sacar a flote: admisión de que el poder de los ejércitos que apoyaban el plan era insuficiente; confesión de que se pisaba terreno movedizo y de que su brújula había perdido su eje, o nunca lo había tenido; preocupación por la penuria económica de la burocracia y de la “benemérita clase militar” y, por último, sometimiento incondicional del poder público a la defensa del patrimonio y de las prerrogativas de la Iglesia.

Aunque parezca increíble, hay algo aún más grave en lo dicho por Miramón: confiesa que hasta ese día, 12 de julio de 1859, es decir, un año y medio después de haber iniciado la guerra, ha tomado partido y formado un programa. Lo que quiere decir que antes de ser “presidente” peleaba por su cuenta y riesgo, al margen del partido conservador al que afirmaba proteger, pero del que en realidad se valía; y por si fuera poco, acepta que hasta entonces ha carecido de programa. Así pues, la sangrienta oposición a los liberales habíala llevado a cabo por tradición, por sistema, por fanatismo, para defender intereses mezquinos y para satisfacer su ambición personal. Salvo en Santa Anna, que nunca alardeó de cualidades morales, tan llevadas y traídas por Miramón, jamás tuvieron la Iglesia y el ejército portavoz más genuino y autorizado que éste.

El documento, réplica del manifiesto que cinco días antes –7 de julio– publicó Benito Juárez, cayó en el olvido sin merecer el recuerdo ni siquiera de los propios conservadores... “...el programa de lo que se intitula el partido liberal...”

El manifiesto de Juárez es la esencia misma de la doctrina reformista. Él mismo lo define al decir:

...el programa de lo que se intitula el partido liberal de la República, cuyas ideas tiene hoy el gobierno la honra de representar, no es la bandera de una de esas

facciones que en medio de las revueltas intestinas aparecen en la arena política para trabajar exclusivamente en provecho de los individuos que la forman, sino el símbolo de la razón, del orden, de la justicia y de la civilización, a la vez que la expresión franca y genuina de las necesidades de la sociedad.

El escrito de Juárez no es el de un hombre que vela por sus intereses, sino de un partido que pelea por su causa. Por eso lo rubrican junto con él, Ocampo, Ruiz y Lerdo de Tejada, ministros del gobierno constituido. Contiene una profesión de fe democrática federal, de ratificación de vigencia al principio de la legalidad y revive el espíritu de justicia social expuesto en los *Sentimientos de Morelos*:

...nada tiene que decir el gobierno respecto de sus pensamientos sobre la organización política del país, porque siendo él mismo una emanación de la Constitución de 1857, y considerándose, además, como el representante legítimo de los principios liberales consignados en ella, debe comprenderse naturalmente que sus aspiraciones se dirigen a que los ciudadanos todos, sin distinción de clases ni condiciones, disfruten de cuantos derechos y garantías sean compatibles con el buen orden de la sociedad; a que unos y otras se hagan siempre efectivas por la buena administración de justicia, a que las autoridades todas cumplan con sus deberes y atribuciones, sin excederse nunca del círculo marcado por las leyes y, finalmente, a que los estados de la federación usen de las facultades que les corresponden, para administrar libremente sus intereses, así como para promover todo lo conducente a su prosperidad, en cuanto no se oponga a los derechos e intereses de la República.

Analiza Juárez y sus ministros el origen de la guerra, los intereses que protege, al seguirla, el bando conservador; los procedimientos empleados por éste en su desarrollo; las finalidades que persigue, y, en su parte medular, funda los puntos del programa:

...para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del parte del clero está fomentando hace tanto tiempo en la nación, por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, cree indispensable: 1o. Establecer la tajante independencia en el manejo de los asuntos del Estado y los eclesiásticos; 2o. Suprimir las corporaciones regulares del sexo masculino; 3o. Extinguir las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones o congregaciones religiosas; 4o. Clausurar los noviciados de monjas; 5o. Nacionalizar los bienes administrados por el clero; y, finalmente, privar de la coacción civil al cobro de toda clase de remuneración percibida por los ministros de los cultos.

## El representante legítimo, y la dulce vida, las exacciones forzosas, el partido comunista y lo que le pasó a don Miguel en San Miguel

Precisados por los manifiestos de 7 y de 12 de julio el programa del partido liberal y la postura de los conservadores, cada uno de los bandos siguió su propia suerte. Sin descuidar la atención de la guerra, Juárez y su grupo inician y prosiguen la legislación reformista que habrían de terminar después de concluida aquélla. En todos y cada uno de los actos de su gobierno se reafirma la postura inicial y se ratifica la tesis fundamental: la observancia y defensa de la Constitución de 1857 y, por efecto y en cumplimiento de ésta, la lucha en contra de los privilegios de clase, concretamente los del clero y ejército. En marzo de 1860, expresa Emparan en nombre de los liberales, el capitán Aldham, tentativo mediador inglés que buscaba un acercamiento entre los partidos:

...si el gobierno del señor Juárez se desentendiera del porvenir del país y prescindiera de su calidad de constitucional, sus esfuerzos y los del gobierno establecido en la ciudad de México no bastarían para afirmar la paz... La paz, pues, sería más segura si los pronunciados se uniesen al gobierno creado por la ley, que si éste rompiera sus títulos... la subsistencia de la legalidad, subsistencia que no se opone a la reforma de la Constitución por los medios que ella establece al efecto, es uno de los fines porque lucha la mayoría de los mexicanos, como la destrucción del dominio del clero es el otro.

Nunca se debilitó la unidad del gobierno ni se flexionó la línea de su conducta. Cuando Degollado, uno de sus principales defensores y más caros componentes, titubea y propone, sin abandonar, por cierto, los principios básicos pero desconociendo a la Constitución, una transacción con el auxilio oficioso del cuerpo diplomático, Juárez, simplemente, desconoce el acto y destituye administrativamente a su autor.

Dentro del sector clerical las cosas sucedían de muy distinta manera. Zuloaga, inspirado en el festejo navideño preparado por Echegaray en diciembre anterior, decidió aprovechar, sin que se sepa por qué, precisamente el 10 de mayo siguiente, para recordar a Miramón que, según su propia protesta, el cargo de “presidente” sustituto habíalo aceptado

...única y exclusivamente... por el tiempo necesario para remover los obstáculos que se presentaban y llevar a cabo la conquista del primer puerto de la República, protestando que entregaría después el mando a la persona que correspondía... y como los últimos acontecimientos sean una prueba inconcusa de que deben adoptarse otros medios que salven a la patria en la crisis peligrosa que atraviesa; yo, como el único responsable ante Dios y mis conciudadanos, por el ser el

representante legítimo del Plan de Tacubaya... he resuelto, como verá V.E. por el decreto que le adjunto, reasumir el mando supremo, como presidente interino que soy, quedando desde este momento en el ejercicio pleno de mis funciones. Lo que comunico a V.E. para su cumplimiento, protestándole las consideraciones de mi mayor aprecio.

El decreto que Zuloaga adjuntaba consistía en un simple escrito, redactado y firmado por el propio Zuloaga sin intervención de ninguno de los colaboradores del gobierno de Tacubaya, puesto en conocimiento de los habitantes de la capital mediante su colocación en las principales esquinas de las calles de ésta. Tenía fecha del día anterior y su artículo único rezaba:

Cesa en el ejercicio de sus funciones el presidente sustituto Excmo. Sr. general de división don Miguel Miramón; en consecuencia, reasumo el mando supremo de la República.

Por tanto —terminaba el decreto, bando, pasquín, desplegado, orden, manifiesto, pancarta o lo que fuera, de Zuloaga—, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Miramón, que no se paraba en pintas, en cumplimiento de lo ordenado por Zuloaga y a manera de respuesta, se presentó en el domicilio de aquél el propio 10 de mayo y del brazo se lo llevó preso en calidad de compañero en sus expediciones guerreras, hasta que el 3 de agosto siguiente, cansado el compadre de tanto peregrinar, desapareció de la ciudad de León sin que se supiera cómo y sin dejar huella.

Miramón hizo saber el grave acontecimiento al Consejo de Estado, cuyo dictamen solicitó:

Dígase al supremo gobierno que en sentir del Consejo —se apresuró a contestar éste— el excelentísimo señor general don Miguel Miramón debe continuar ejerciendo el poder supremo de la República, como legítimo presidente que es y ha sido desde 31 de enero de 1859.

No hay duda —observó Miramón, siempre celoso de guardar la forma— que hoy falta el presidente interino de la República; el señor Zuloaga, que lo era, ha desaparecido sin dejar vestigio alguno de su marcha; no sería prudente, y ni en manera alguna debido, que conservare indefinidamente el carácter de presidente de la República para cualquier tiempo en que nuevamente se presentase en la escena política. Tampoco hay duda en que una ley vigente dada por autoridad legítima, según el Plan de Tacubaya y aceptada como él por la parte de la nación sometida al supremo gobierno, determina la manera de cubrir la falta absoluta de presidente interino; la ley de 27 de enero de 1859. Es indispensable el cumplimiento de esa ley, y a V.E. toca hacerlo efectivo.



Como consecuencia de esta observación legalista, se encargó del “Poder Ejecutivo” el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, José Ignacio Pavón, y los representantes de los departamentos, reunidos el 14 de agosto bajo la presidencia de Teodosio Lares, eligieron “presidente interino” al general Miramón.

Correteado desde Silao por las tropas federales, llegó éste el 14 de febrero a la ciudad de México a tomar posesión de la “presidencia” interina que al Consejo de Estado se le ocurrió confiarle. Otra derrota sufrida en Jalisco por los conservadores, esta vez en cabeza del Tigre de Tacubaya, obligó al “presidente” a consultar, el 3 de noviembre, a sus asesores eclesiásticos y militares lo que sería bueno hacer. Éstos acordaron resistir hasta el último en la ciudad de México, a la que el “presidente” declaró en estado de sitio el 13 del mismo mes de noviembre.

Sitiados los habitantes de la capital, tuvieron que enterarse el 17, por comunicación pública del propio “presidente”, de que esta vez la situación era en verdad seria y de que la Providencia, en la que tanto habían confiado, parecía retirarles su favores. El “presidente” los impuso en efecto de que la administración hallábase en completo desorden, las fuerzas armadas en derrota y la hacienda en la penuria:

...Preocupado el gobierno con las operaciones militares, en vano ha pensado en mejorar la administración y los elementos todos que hacen dulce la vida social; apenas ha podido conservar en los lugares de su mando algún orden que asegurase las garantías individuales. En medio de la agitación en que ha vivido, ha intentado más de una vez encontrar una solución conveniente y debida a las grandes cuestiones que dividen, no ya a los mexicanos, sino a los habitantes todos de este suelo; sus esfuerzos han escollado en dificultades que no estaba en su mano vencer, y ha seguido la lucha que incesantemente ha tenido que sostener. Privado entretanto de las rentas públicas, obligado a hacer erogaciones exorbitantes, precisado a procurarse diariamente los recursos indispensables para cubrir las atenciones del momento, no ha podido establecer sistema alguno de hacienda, ni formar combinaciones financieras, ni ha tenido otro arbitrio para subsistir que exacciones forzosas de dinero, las cuales combinadas con las que ha impuesto el partido comunista, y con la paralización y las pérdidas causadas por la guerra a la agricultura, a la industria, al comercio y a todos los agentes de la riqueza pública, han arruinado muchas fortunas, puesto en grave e inminente peligro otras y menoscabado considerablemente las más... Si la revolución no limita sus pretensiones a la política y al ejercicio del poder, si no respeta a la Iglesia, si no deja incólumes los principios eternos de nuestra religión, ni no se detiene ante el sagrado de la familia, combatamos a la revolución, sostengamos la guerra, aun cuando se desplome sobre nuestras cabezas el edificio social.

El día 22 del mes que cursaba, esto es, diciembre de 1860, empezó el desplome y al mismo tiempo el desplume y el informante don Miguel, encomendado a su propio arcángel, salió a batallar al cerro de San Miguel (Calpulalpan), en el que, en el no muy largo lapso de dos horas, dieciséis mil liberales al mando de Jesús González Ortega dieron cuenta de los ocho mil conservadores que acompañaban a aquél.

*Tu frente al rayo de la gloria brilla.  
Doquier que vas la rebelión se humilla.*

Oculto en un sitio ignorado, el general “presidente, Joven Macabeo y Siervo de Dios”, atestiguó la desaparición del “gobierno” de Tacubaya y contempló el desfile de las tropas constitucionalistas que entraron a la capital en la mañana del 25 de diciembre de 1860.

*Conducido doquier por la victoria,  
Das a tu nombre y a tu patria gloria:*

### Las Leyes de Reforma, amagos y proyectos

...No existe ya en la tierra de Hidalgo y de Morelos la oligarquía armada, ni la otra más temible del clero, que parece incontrastable por la influencia del tiempo, de los intereses y de los prestigios... Fue la reforma al paladión de la democracia, y el pueblo ha derramado profusamente su sangre por hacerla triunfar de sus enemigos. Ni la libertad, ni el orden constitucional, ni el programa, ni la paz, ni la independencia de la nación hubieran sido posibles fuera de la reforma; y es evidente que ninguna institución mexicana ha recibido una sanción popular más solemne ni reunido más título por ser considerada como base de nuestro derecho público. Por eso mi gobierno la ha sostenido en vigor, y ha desarrollado con franqueza sus principios saludables.

Durante la terrible lucha del pueblo contra la aristocracia, trasplantada de la colonia española a México independiente, nada ha tenido que hacer, sino apoyar el espontáneo y vigoroso impulso de la opinión...

Aludía Benito Juárez, presidente de la República, llegado a la capital el 11 de enero de 1861, justamente tres años después del cuartelazo de Tacubaya, a las leyes reformistas expedidas y por expedir, por su gobierno en cumplimiento del programa del Partido Liberal de la República Mexicana, de fecha 7 de julio de 1859:

Ley de 12 de julio de 1859 que nacionalizó los bienes del clero, prescribió la independencia de los negocios estatales y de los eclesiásticos, prohibió el pago de ofrendas a los ministros de los cultos, en bienes inmuebles; y suprimió las órdenes religiosas regulares;

Ley de 23 de julio de 1859 que priva al matrimonio de su exclusivo carácter sacramental y lo regula como contrato civil;

Ley de 28 de julio de 1859 que crea el Registro Civil y sustrae del manejo eclesiástico las actas de nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas;

Decreto del 31 de julio de 1859 que suprime la intervención eclesiástica en la economía de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias;

Decreto del 11 de agosto de 1859 que establece qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las ceremonias eclesiásticas;

Ley de 4 de diciembre de 1860 que establece la paridad de la protección oficial a todos los cultos religiosos, manifestación de la libertad de creencias consignada en la Constitución; que suprime la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, los recursos de fuerza, el derecho de asilo en los templos, el llamado privilegio de competencia, la concurrencia oficial de los funcionarios a las ceremonias del culto, y la institución de heredero o legatario al director espiritual del testador;

Decreto del 2 de febrero de 1861, que seculariza los hospitales y establecimientos de beneficencia; y, finalmente,

Decreto del 26 de febrero de 1863 que extinguió en toda la República las comunidades religiosas.

El 28 de enero de 1861 pudo el gobierno de Benito Juárez, que había terminado relaciones diplomáticas con el Vaticano, desde el 3 de agosto de 1859, publicar las Leyes de Reforma dadas hasta aquella fecha. Leyes que el obispo Lázaro de la Garza calificó en su oportunidad de “amagos y proyectos”.

### De la pugna contra la Constitución a la lucha por el poder. Las reformas al Código Político

El triunfo de las armas liberales al cabo de la Guerra de Tres Años llevó a la realidad de la vida mexicana el lema al amparo del cual aquéllas pelearon: Constitución y Reforma. El código de 1857 tuvo una vigencia de cincuenta años. Bajo ella, cambió sustancialmente el panorama de la lucha del pueblo mexicano por la conquista de sus derechos. Parecía que éste había encontrado, al fin, la fórmula jurídica apropiada de organización política y de garantía de la libertad. Hasta entonces, los innumerables cuartelazos, revueltas, conspiraciones, asonadas y golpes de Estado habían tenido por objeto derogar la Constitución imperante. Sigue habiendo rivalidad armada interna después de la victoria liberal de 1861, pero con nuevas metas y distintos ingredientes. Los liberales detentan el poder, los conservadores se someten parcialmente a

él, aun contra su voluntad; y los moderados, como partido, desaparecen por inservibles de la escena. No puede, en verdad, decirse que durante la vigencia de la Constitución de 1857 la nación estuviera pacificada. Las sublevaciones son, por lo contrario, frecuentes, cuando no ordinarias, mas los partidos no pelean ya en contra de la carta política, sino para tomar en sus manos las riendas del gobierno, y la justificación de sus pretensiones; lejos de ser el desconocimiento de la ley fundamental, es la exigencia de su fiel cumplimiento; en tanto que el ejército de línea, constitutivo de una casta cuyos móviles fueron el establecimiento, desarrollo y permanencia de sus fueros y privilegios, había sido sustituido por tropa de extracción popular, al servicio de los partidos o facciones políticas con los que se identificaba. De ahí que ninguno de los planes ulteriores persiguiera alterar el régimen constitucional imperante, sino sólo cambiar a quienes gobernaban. El Plan de la Noria propalado en Oaxaca en noviembre de 1871 por Porfirio Díaz, inconforme con la elección hecha por el Congreso en el mes de octubre anterior a favor de Benito Juárez, obedeció a motivos meramente políticos y no orgánicos; por eso apenas se atrevió a proponer, con timidez, que “se suspendiera el orden constitucional” y que se procediera a revisar la carta fundamental para establecer en ella el principio de no reelección. En su esencia, hay en el plan acato a las normas constitucionales cuya modificación se solicita.

Otro tanto puede afirmarse del Plan de Tuxtepec, proclamado también por Porfirio Díaz en enero de 1876, en Ojitlán, Oaxaca, para desconocer al gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada y proponer la supresión del Senado. En dicho plan, se ratifica la adhesión de los sublevados no únicamente a la Constitución, sino a las Leyes de Reforma incorporadas a ella, y sólo persigue imponer la voluntad de sus autores en el proceso de continuidad presidencial.

De momento, la vieja pugna entre avanzados y retrógrados había pasado a segundo plano, en tanto que contienden en las primeras filas los juaristas, lerdistas y porfiristas, quienes en un principio se agrupan y unen sus esfuerzos, no sólo para sostener la Constitución y llevar su aplicación a la práctica, sino, lo que es más, para modificar algunos de sus supuestos orgánicos e incorporar a ella principios reformistas básicos hasta entonces estatuidos en leyes secundarias.

Es así como de 1867 a 1908 se modifican en diversas fechas algunos preceptos constitucionales con el propósito de asegurar lo que se llamó el “equilibrio de los poderes”, pues, de acuerdo con los fundamentos expuestos,

según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo, el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes... Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados, que

la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos.

El remedio legislativo consistió en crear la Cámara de Senadores, que “representa el elemento federativo”; en conceder al Poder Ejecutivo facultades de vetar ciertas disposiciones del Legislativo, en relevar a aquél de rendir a éste informes verbales; en restringir el periodo de sesiones de las Cámaras, y en idear diversos procedimientos para renovar o sustituir al presidente de la República.

Por otra parte, en 1873 se llevan al texto constitucional el principio de la absoluta separación entre la Iglesia y el Estado, la concepción y regulación del matrimonio como contrato civil, la prohibición a las instituciones religiosas para adquirir bienes raíces o imponer capitales sobre ellos, la sustitución del juramento religioso por la simple promesa de decir verdad, y por último, el desconocimiento y prohibición de las órdenes monásticas y la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos religiosos.

### El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

No obstante, la miel sobre hojuelas de la vigencia constitucional fue cortada y amargada de 1862 a 1867 por una interferencia extranjera, inicialmente tripartita –Inglaterra, Francia y España–, cuyo título se disputa –sin que pueda decirse quién ganó el galardón de prioridad– la ambición, la iniquidad, el crimen, la bellaquería, lo absurdo y lo estéril. Dan ingredientes a ese lustro de ignominia tres elementos de diversa naturaleza que tienen a aquélla por denominador común: la intervención de las fuerzas fugazmente triunfantes, pero nunca gloriosas, porque la gloria no se hermana con la alevosía, de Napoleón le Petit; un organismo relumbrante y hueco al que se quiso dar carácter de institución y al que se denominó, por llamarlo de algún modo, imperio; y un señor Fernando Maximiliano José de Habsburgo, que se llamó emperador y que, por sus generales dijo ser, cuando en 21 de mayo de 1867 lo interrogó el fiscal republicano Manuel Azpiroz para juzgarlo por usurpador del poder público, enemigo de la independencia y seguridad de la nación, perturbador del orden y la paz pública, conculcador del derecho de gentes y de las garantías individuales, “...nacido en el palacio de Schonbrunn cerca de Viena el 6 de julio de 1832, como archiduque de Austria, príncipe de Hungría y Bohemia, conde de Habsburgo y príncipe de Lorena...”. Como aglutinante y levadura de este brebaje político, se contó con los resabios militares y eclesiásticos derrotados en la guerra de Reforma, que implo-

raron la intervención, diseñaron y sostuvieron al imperio y arrastraron y sacrificaron al emperador.

El instrumento jurídico opuesto a la Constitución de 1857 por esta amalgama fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado el 10 de abril de 1865 por el emperador y sus ministros, de Negocios Extranjeros y encargado del de Estado, José Fernando Ramírez; de Guerra, Juan de Dios Peza; de Fomento, Luis Robles Pezuela; de Justicia, Pedro Escudero y Echánove; de Gobernación, José María Cortés y Esparza; y subsecretario de Hacienda, Félix Campillo. El Estatuto es un documento de indefinible naturaleza, para entender la cual precisa dar relieve, siquiera sea con grueso pincel, a la imagen de algunas de las personalidades que lo engendraron, y recorrer a grandes trancos el camino seguido por ellos.

### Fernando Maximiliano José...

Fernando Maximiliano José y etcétera es poseedor de una personalidad rica, sugerente, compleja y contradictoria, cuyo análisis ofrece un vasto filón experimental a la psiquiatría contemporánea, que podría extraer de él insospechadas conclusiones y valiosas enseñanzas.

Tiene gran inteligencia, pero no la suficiente para captar el momento que vive, la situación que enfrenta y las personas que trata.

Es culto, historiador, con ribetes de humanista que ama a los clásicos; escribe memorias de viajes, hace endechas y poemas y domina el arte del políglota, mas al afinar sus conocimientos olvida compenetrarse de la historia real del país en que va a imperar y, atendido a la capciosidad de Lucas Alamán y de sus informantes de partido, llega a México confiado en que Benito Juárez puede comportarse como López de Santa Anna y de que éste tiene la íntegra puridad de aquél.

Su ambición lo hace soñar con la gloria de los césares y la luminosidad del sol, y expresa en su libro *Recuerdos de un viaje*:

La escalinata monumental del palacio de Caserta es digna de la majestad. Nada hay tan bello como figurarse al soberano colocado en aquella altura como resplandeciendo con el brillo del mármol que le rodea y dejando llegar hasta sí a los humanos. La multitud sube lentamente; el rey le envía una mirada dulce, pero que cae de lo alto. Él, el poderoso, el altivo, avanza hacia la turba con una sonrisa de augusta bondad. Que un Carlos V, que una María Teresa aparezcan en la parte superior de esa gradería, y no habrá quien no incline la cabeza delante de la majestad, a la que Dios ha dado el poder. Yo también, pobre efímero, sentí subir en mí el orgullo que ya otra vez había experimentado en el palacio del

Dux de Venecia, y pensaba cuán agradable debía ser en ciertos momentos, muy solemnes para ser frecuentes, colocarse en la parte superior de aquella gradería, poder desde allí dejar caer la mirada sobre la multitud, y sentirse el primero, como el sol en el firmamento...

Pero es refractario el espíritu de conquista al sacrificio y a la decisión absoluta en la que se juega la ganancia de la vida contra la pérdida de la muerte, sin los cuales aquellas codicias sólo se colman hereditaria y precariamente. Hay en su modo de ser molición y ternura, que por sí mismas le impiden quemar sus naves y obtener seguridad completa, aun en una aventura cuyo premio era un trono. De ahí que hasta el último instante regatee las condiciones del Pacto de Familia, sin que logre conmover al verdaderamente imperial Francisco José, quien al fin y al cabo impone su voluntad y sacude el árbol genealógico de los Habsburgo hasta privar a Fernando Maximiliano José de su último derecho dinástico y patrimonial.

Es liberal, pero no por convicciones, sino por una especie de poltronería ideológica que lo invita a permitir, aun siendo príncipe absoluto, que los demás hagan y piensen lo que en gana les venga. Su liberalismo va acompañado de prodigalidad que no reconoce por causa un ánimo generoso, sino un íntimo hedonismo, porque, según él mismo decía: “En los príncipes, la avaricia es un crimen, ya que el pueblo tiene siempre conciencia de que su tesoro se acrece con la bolsa de todos. Los príncipes no deben ser otra cosa que máquinas circuladoras de dinero, lo que, por otra parte, es un papel bastante agradable.” Y, cabalmente, para autocomplacerse, uno de sus primeros actos de gobierno consiste, después de comprometer con su tutor imperial, Napoleón El Pequeño, la economía de un país ajeno —artículos 9o. al 13 del Convenio de Miramar—, en asignarse un millón y medio de pesos como remuneración y fijar otros doscientos mil a su consorte, sumas que deberían provenir de la hacienda, para él desconocida, de un pueblo que durante cincuenta años de vida independiente no había logrado una semana de paz absoluta.

Nadie duda, y el propio Fernando Maximiliano lo creía, que, como todo príncipe bien nacido, de rancio abolengo, tenía un alma generosa y magnánima, lo que no fue, sin embargo, obstáculo para que en conmemoración al arribo de la comisión oferente a Miramar —3 de octubre de 1863—, el 3 de octubre de 1865 expida, saturado de benevolencia, una ley cuyos principales artículos rezaban:

Artículo 1o. Todos los que pertenecieren a bandas o reuniones armadas, que no estén legalmente autorizadas, proclamen o no algún pretexto político, cualquiera que sea el número de los que formen la banda, su organización y el carácter y denominación que ellas se dieran, serán juzgados militarmente por las cortes marciales, y si se declarare que son culpables, aunque sea sólo del hecho de

pertenecer a la banda, serán condenados a la pena capital, que se ejecutará dentro de las primeras veinticuatro horas después de pronunciada la sentencia.

Artículo 5o. Serán juzgados y sentenciados con arreglo al artículo 1o. de esta ley:

I. Todos los que voluntariamente auxiliaren a los guerrilleros con dinero o cualquiera otro género de recursos.

II. Los que les dieran avisos, noticias y consejos.

III. Los que voluntariamente y con conocimiento de que son guerrilleros, les facilitaren armas, caballos, pertrechos, víveres o cualesquiera útiles de guerra.

Artículo 6o. Serán también juzgados con arreglo a dicho artículo 1o.:

I. Los que mantuvieron con los guerrilleros relación que pueda importar connivencia con ellos.

II. Los que voluntariamente y a sabiendas los ocultaren en sus casas o fincas.

III. Los que vertieren de palabra o por escrito especies falsas o alarmantes, con las que se pueda alterar el orden público, o hicieren contra éste cualquier género de demostración.

IV. Todos los propietarios y administradores de fincas rústicas, que no dieren oportuno aviso a la autoridad más inmediata del tránsito de alguna banda por la misma finca.

Por si los términos de los artículos transcritos fueren ambiguos, el ministro de la Guerra, Juan de Dios Peza, gira el 9 de octubre del mismo año de 1867 una circular en la que recuerda:

Las cortes marciales encargadas especialmente del exacto cumplimiento de esta soberana disposición deben desplegar la energía y actividad que las circunstancias demanden imperiosamente, haciéndose responsables por su morosidad o conmisericordia, de las fatales consecuencias a que pudieran dar lugar con una lenidad y clemencia que repugnan a la humanidad, a la civilización...

En cumplimiento de esta ley y de esta circular y porque, en consonancia con ella, el mariscal Bazaine prohibió que los prisioneros fuesen saldo de las batallas, ya que “es preciso por ambas partes, matar o hacerse matar”, fueron sacrificados, entre otros, los generales José María Arteaga y Carlos Salazar; y también, al amparo de la misma disposición, y en el equivocado supuesto de que el gobierno liberal había sido aprehendido por Miguel Miramón al tomar la ciudad de Zacatecas el 27 de enero de 1867, Maximiliano ordena a éste el 6 de febrero siguiente –Día de Reyes, y él era todo un rey– que, en caso de que se apoderara de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y general Miguel Negrete, los hiciera juzgar y condenar –sin importar, por supuesto, el resultado del juicio– por consejo de guerra, si bien la sentencia no debería ejecutarse antes de recibir la real aprobación. Seguramente se pensaba negociar con la vida de los caudillos liberales.



Por lo demás, y para que los atributos apuntados no desluzcan, el imperial gobernante hace gala de una exquisita frivolidad, pues como que no creía fuese muy propio de su soberana alcurnia ocupar la atención exclusivamente en asuntos de Estado. El cronista Domenech señala a este propósito:

Cuando se ve qué clase de cuestiones absorben a los huéspedes de La Novara –fragata austriaca que exportó vivo al archiduque y reimportó el cadáver del emperador una vez que fue requerido “oficialmente, conforme a las reglas del derecho internacional, para que la República Mexicana fuera respetada ante las naciones extranjeras”–, se comprenden todas las tareas políticas y administrativas que vendrán después. Para un país que se doblega bajo el peso de las deudas y que sólo presenta ruinas sociales, económicas, industriales y comerciales por doquier, se preparan decretos acerca de la precedencia en las ceremonias públicas, sobre la institución de nuevas condecoraciones y medallas, sobre una guardia palatina y sobre una corte dispendiosa... Se ocupan de trajes bordados, y de crear en palacio y para favorecer a los extranjeros que seguían al emperador, funciones importantes y bien retribuidas...

Esta misma concepción huera que tiene de la vida el rubio emperador lo impulsa a aflojar una última rienda a su espíritu poético y musical, mientras sus cuatro ases –Miramón, Márquez, Mejía y Méndez– juegan la última partida de la monarquía en el sitio de Querétaro:

21 de marzo de 1867. Querido capitán Schaffer: ...Si llega el caso previsto –la toma de Querétaro– hará Ud. de embalar cuidadosamente y en forma de que puedan ser cargadas sobre mulas, para transportarlas al centro de las operaciones activas del ejército –el único centro era Querétaro, y estaba por caer–, todos aquellos objetos de mi propiedad particular, que puedan serme útiles en una larga campaña, en variedad de climas y en las distintas estaciones del año. Como aquí carecemos de buenos libros, deseo que elija algunos pocos de los mejores, trayéndolos con su equipaje... Knetchl no debe, por otra parte olvidarse de la pequeña colección de piano y de las anotaciones.

¿Qué otros libros que no fueran los *Comentarios a la guerra de las Galias* y el *Memorial de Santa Elena* podrían ser útiles en una larga campaña? ¿Era siquiera cuerdo pensar en una larga campaña cuando Querétaro era el último reducto, sin posibilidad de escapatoria, de las armas imperiales, excepción hecha de la campaña que con dificultad sostenía Leonardo Márquez en la ciudad de México? ¿Cuál era la música apropiada para el caso, la Marcha Triunfal de Aída, la Patética, o la Marcha Fúnebre; o tal vez, para poner el corazón en Austria, la Sinfonía de los Adioses o el Lago de los Cisnes?

Esta misma insustancialidad de su carácter provoca que, momentos antes de entregar su espada a los liberales, cuando la plaza había sido rendida, diga a su

ministro Manuel García Aguirre: “Quisiera que me indicase cómo podría evitar que cayeran en poder de los republicanos mis condecoraciones, mi cartera, mi reloj y algunos otros objetos que traigo y deseo que no se pierdan”, que solicite al pelotón de fusilamiento que no se le dispare a la cara y que, finalmente, el 18 de junio de 1867, víspera de su ejecución, dirija desde el convento de Capuchinas, que le servía de prisión en Querétaro, la siguiente carta al Papa:

Beatísimo padre. Al partir para el patíbulo a sufrir una muerte no merecida —¿quién juzgaba?—, conmovido vivamente mi corazón y con todo el afecto de hijo de la Santa Iglesia, me dirijo a V. Santidad, dando la más cabal y cumplida satisfacción por las faltas que pueda haber tenido con el vicario de Jesucristo, y por todo aquello en que haya sido lastimado su paternal corazón; suplicando alcanzar, como lo espero, de tan buen Padre el correspondiente perdón.

También ruego humildemente a V. Santidad no ser olvidado en sus cristianas y fervorosas oraciones, y si posible fuere, aplicar una misa por mi pobrecita alma.

De V. Santidad humilde y obediente hijo que pide su bendición apostólica. Maximiliano.

Sin embargo, tal vez una de las más relevantes calidades del archiduque sea su inconvencional lealtad a las personas y a las instituciones. Déjase sentir su fidelidad en todos los órdenes de su vida, lo mismo en el ámbito remotamente limitado de su imperio, que en el seno recogido de la intimidad familiar. Por ello, según relata Luis Blasio, su secretario particular, recibe en el castillo de Chapultepec misteriosas visitas nocturnas de damas o damiselas de la corte, al tiempo que seduce a la hija de su jardinero en el llamado Jardín Borda, de Cuernavaca. Su amantísima esposa, la emperatriz Carlota Amalia, le paga, a decir de los historiadores, con moneda del mismo cuño, y al partir rumbo a España para implorar de Napoleón III y de Eugenia de Montijo el apoyo armado y del Papa el respaldo espiritual, lleva en sus entrañas el producto adulterino de sus deslices con el caballerango mayor Florencio Rodríguez, que alumbró el 21 de enero del año siguiente en algún lugar del trayecto —*Weg zu Gante*, “camino a Gante”—, fruto al que más tarde se bautiza con el nombre de Máximo —en recuerdo de quien debió haber sido su padre— Weygand —en razón de su lugar de nacimiento. Pagar es corresponder. Era una de las reglas del juego imperial.

Fiel constante a su ininterrumpida deslealtad, Fernando Maximiliano José miente y engaña y defrauda, o trata de defraudar, a todo el que se le acerca: a su real hermano, Francisco José, con el Pacto de Familia, tan bien explorado por Fernando Iglesias Calderón; a su curador imperial, Napoleón *El Pequeño*; a su guía espiritual, Su Santidad Pío IX; a los conservadores que le ofrecieron la Corona, a los liberales que se la negaron, a los moderados,

cangrejos y viejas pelucas, que formaron su consejo y gabinete; a Miramón y a Márquez, a Juárez y a Santa Anna, al mariscal Bazaine; a su confesor, el cura irlandés Fischer; a sí mismo, a su propia sombra. “¿A quién no engañaba Maximiliano?”, se pregunta Agustín Rivera.

El retrato moral del archiduque y el de sus colaboradores, identificados con él por la solidez de sus principios, lo desinteresado de sus miras y su habilidad para gobernar, es hecho sin más propósito que el de reflejar fielmente sus imágenes, por cronistas e historiadores, lo mismo simpatizantes que críticos, y de lo dicho por ellos colígese la categoría de quienes elaboraron el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, así como la validez política y el espíritu que animó a este documento opuesto a la Constitución de 1857.

El abate Domenech, en su libro *Juárez y Maximiliano*, suministra el siguiente juicio sobre este último:

Al fijar su elección en el archiduque Maximiliano para el trono de México, se imaginó Gutiérrez que las cualidades del príncipe bastaban para regenerar el país e imponerle un gobierno estable y fuerte. Fue un error; no se podía ni regenerar el país ni darle un gobierno fuerte con un príncipe débil, y desgraciadamente este príncipe era de una extrema debilidad de carácter. Creyó que México era una sucursal de la Lombardía y que dándole buenas leyes, haría su dicha: esta ilusión le perdió. Fuera de sus ilusiones y sus debilidades de carácter, no era el príncipe el hombre de la situación. Cuando en 1862 escribí mi libro *El imperio en México*, dije en la página 129 hablando de la candidatura del príncipe Maximiliano: “¿Quién impedirá a Carbajal, Juárez, Zaragoza y tantos otros el ir a México a fusilar al archiduque, cuando los franceses ya no estén allí?” ¿Y qué hacía entonces ese príncipe? ¡Hacía venir de París y Viena a Miramar dibujos de vestidos y botones para su futura librea imperial y, sin embargo, no había aceptado todavía la corona!...

La reputación de tacto y de sentido político conquistado por el archiduque Maximiliano durante su administración en Italia, gracias a un feliz conjunto de circunstancias, gracias sobre todo a un consejero del más alto valor, había hecho perder de vista los errores de una juventud un tanto borrascosa, y de una existencia muy deshilvanada. Cualidades exteriores de verdadero atractivo, una inteligencia viva, una gran facilidad de palabra, una amenidad superficial de relaciones, acababan de causar ilusión sobre la solidez del carácter que debía encontrarse bajo aquellas felices apariencias. Sin embargo, apenas se puso en obra, entregado a sí mismo y dueño absoluto de sus acciones, cuando apareció un hombre muy diferente de aquel a quien se creyó poder confiar la tarea de fundar un imperio. Ligerero hasta la frivolidad, versátil hasta el capricho, incapaz de encadenamiento en las ideas y en la conducta, a la vez irresoluto y obstinado, pronto a las aficiones pasajeras, sin apegarse a nada ni a nadie, enamorado sobre todo del cambio y del aparato, con grande horror a toda clase de molestias, inclinado a refugiarse en las pequeñeces para sustraerse a las obligaciones serias, comprometiendo su palabra

y faltando a ella con igual inconsciencia, no teniendo por último más experiencia y gusto de los negocios que sentimiento de las cosas graves de la vida, el príncipe encargado de reconstituir a México era, bajo todos aspectos, diametralmente opuesto a lo que habrían exigido el país y las circunstancias.

Maximiliano –juzga Charles Allen Smart– era un inepto aficionado a la más peligrosa de las artes, la política, y su imaginación se alimentaba más bien en la gloria de sus antepasados y en su futuro personal que en la naturaleza y el futuro del pueblo mexicano.

### Corroboración y ampliación Masseras:

Los instintos elevados y los movimientos generosos del gentil hombre chocaban sin cesar con las extravagancias del ocioso opulento, acostumbrado a no escuchar más que sus voluntades. La sencilla acogida que habían podido ganar los corazones, perdía su precio cuando se le veía degenerar en familiaridad banal, antojadiza, con harta frecuencia prodigada a los menos dignos y mezclada de bruscas vueltas de humor altivo. El aparato de la soberanía en lo que tiene de más fastuoso, alternaba con la afectación de una franqueza que casi descendía a la vulgaridad. Los favoritos de la víspera se encontraban abandonados y aun a menudo maltratados el día siguiente, sin que se supiese la razón de su favor, mas que de su desgracia. El partido un momento acariciado, sabía de repente que la preferencia y la confianza imperiales habían pasado al partido contrario. Las promesas se multiplicaban sin cumplirse y los proyectos se sucedían sin apariencia de realizarse. Las cuestiones que habría exigido una firmeza de propósitos en que no cupiese vacilación, encontraban un espíritu incierto ya inerte, ya enardecido, que procedía por determinaciones improvisadas, inoportunas e impracticables en su mayor parte, mal equilibradas siempre, y que casi invariablemente quedaban sin efecto... Acumulaba sobre su escritorio expedientes por centenares, confundiéndolos en tal mezcolanza, que los más esenciales y urgentes desaparecían bajo los más fútiles, tomándolos y dejándolos a su turno para acabar por perderse y abandonarlo todo. No sabía, por lo demás, desplegar una atención sostenida, sino bajo la influencia de las ideas que sonreían a sus gustos. El perfeccionamiento del código de etiqueta, la disposición de una ceremonia, el reglamento de un cortejo, la creación de la Orden de El Águila Mexicana o de la de San Carlos, la instalación del teatro de la corte, el porte correcto de los trajes y de las libreas le ocupaban fácilmente semanas enteras. Venían en seguida la botánica y la arqueología, por las cuales le atacaban accesos de pasión intermitente. Fuera de estos objetos predilectos, el trabajo constituía un esfuerzo a que era incapaz de resignarse largo tiempo aquella naturaleza voluntariosa y movediza; la fatiga traía pronto la tentación de aplazar el despacho para una mañana que retrocedía de mes a mes; o bien el público se desayunaba un día con la noticia de que el emperador había salido a hacer excursión exigida por la salud; podíase entonces asegurar que, estrechado de cerca por algún negocio molesto, se sustraía a él huyendo de la capital. Así, con la palabra “organización”

siempre en los labios, preparaba con sus propias manos el caos en que debía desaparecer el imperio. No hay que sorprenderse de que el complemento de este carácter fuese la prodigalidad más irreflexiva, el desorden más inconsciente en todo lo que tocaba a las cuestiones de dinero. El archiduque Maximiliano no había sabido contar nunca, y para nadie es un misterio la más que embarazada situación pecuniaria en que le encontró el ofrecimiento del trono. Menos supo contar todavía, si es posible, el emperador de México. Él pertenecía a esa categoría de hombres nacidos exclusivamente para la vida fácil, que en la satisfacción de un deseo no conocen ningún cálculo, y hacen a un lado el cuidado del pago, suponiendo que el dinero se encuentra siempre. El lujo desproporcionado del establecimiento imperial era ya una carga pesada para las rentas, en que lo único cierto era el presupuesto de gastos; él le añadió un lío de todos los caprichos que le venían a la imaginación. Por ejemplo, en lo más fuerte de las penurias del tesoro, ordenaba la mudanza de una parte de los ministerios, para realizar en el local que ocupaban en el palacio, proyectos de instalación, en que debía figurar, entre otras cosas, una gigantesca pajarera.

### La legitimidad del imperio y el imperio de la ilegitimidad

Con esta contextura moral, intelectual y política, Fernando Maximiliano José llega a regenerar a México, precedido de la ilegitimidad. Las bases de su imperio y el título monarca derivan de la intriga palaciega y del atropello del derecho internacional. Aquélla fue persistentemente tramada en las cortes europeas por los representantes de la facción realista que, desde la época de la guerra de independencia negaron, con apego a la doctrina de Lucas Alamán, su fe en el país a cuya independencia decían contribuir y sentaron la tesis de que era indispensable consolidar sus instituciones en una testa coronada, desecho del medioevo europeo. Fueron promotores prácticos de ella José María Gutiérrez de Estrada, José María Hidalgo y Juan Nepomuceno Almonte cuyos retratos dibuja Agustín Rivera en las siguientes líneas:

“Hidalgo era nativo de la capital, México, e hijo de un español coronel realista en tiempo de la revolución de independencia. Había desempeñado empleos subalternos en algunas legaciones mexicanas en diversas cortes de Europa.” Acerca de él, dice Justo Sierra:

Su evolución había sido la de la mayoría de los burgueses mexicanos de buena familia en igualdad de circunstancias: hombre de más urbanidad que cultura, no educado, sino bien educado, someramente al tanto del movimiento literario y político europeo, de inteligencia mediana, excesivamente inferior a su presunción, Hidalgo Ezanurrizar, como todos los de su clase, tenía un patriotismo que se componía de estos dos elementos: aborrecimiento a los yankees, amor a nuestro pasado español. Podemos reunir estos dos factores en uno solo apego absoluto a la religión de los padres: *ubi crux ibi patria*, tal pudo ser su divisa.

Con otro elegante joven –interrumpe Allen Smart–, se presume que luchó bien contra los americanos de 1846 a 1848, sirvió como segundo secretario en las legaciones mexicanas en Londres, Washington y Madrid, y recibió la bendición de Pío IX cuando ese pontífice sufría destierro en Gaeta. “Se sintió armado caballero de las ideas rancias y el nuevo cruzado penetró en los salones y *boudoirs* con arrestos de conquistador de corazones para su causa y para su alcoba; así lo santo y lo dulce se confundía en delicioso consorcio.”

Gutiérrez de Estrada –sigue Rivera– era abogado, nativo de Yucatán. En octubre de 1840, publicó en la capital de México una *Carta célebre*, tratando de probar a todos los mexicanos la necesidad y utilidad de la forma monárquica en México: Carta que excitó contra él tal indignación y persecución que se ocultó, huyó disfrazado y se fue a Europa, de donde no volvió jamás a México. En los 21 años transcurridos, había sido ministro mexicano en diversas cortes europeas, no había cesado de suspirar por el establecimiento de la monarquía en México, y dos veces lo había procurado en las mismas cortes. La primera fue en 1853, comisionado por el presidente Santa Anna, y éste, aconsejado por los prohombres del partido conservador, principalmente su ministro de Relaciones Lucas Alamán. La segunda fue en 1858, comisionado por Miramón y Zuloaga, aconsejados por los conservadores. Las dos veces fracasó el proyecto. Había ocho años que había muerto Alamán. Éste, Gutiérrez de Estrada e Hidalgo habían sido íntimos amigos y habían mantenido correspondencia epistolar, comunicándose sus deseos de monarquía en México; pero de monarquía precisamente con príncipe de la Casa de Borbón, y en defecto de éste a otro príncipe extranjero, y fue siempre acérrimo enemigo de Iturbide, porque aunque monarca, era mexicano; modos de pensar y sentimientos que manifiesta no en una que otra página de su *Historia de México*, sino a cada paso. Gutiérrez de Estrada era hombre rico y vivía en Roma en el palacio Marescoti. En el tiempo de que hablo, primera mitad de septiembre de 1861, se hallaba en París, adonde había ido por negocio o por paseo, y en vísperas de volverse a Roma recibió cartas que le escribieron de Biarritz Hidalgo y Almonte, en las que le hablaban del rompimiento de Francia, Inglaterra y España con México, y de la expedición armada que se preparaba (sucesos que, cosa admirable, ignoraba Gutiérrez de Estrada de París), le decían que había llegado el tiempo del establecimiento de la monarquía en México, a lo que brindaban las circunstancias, y le encargaban que fuese a Miramar a ofrecer la corona a Maximiliano. Recibidas estas cartas, ya no fue a Roma, sino resolvió permanecer en París, y comenzó a dar en la corte de Napoleón III los pasos conducentes a la realización del gran pensamiento que lo preocupaba hacía tantos años...

Almonte era nativo de Michoacán (no se sabe de qué población), y pertenecía a aquella clase que en tiempo del gobierno español se llamaba de castas, como hijo de héroes de la patria Morelos y de una india cuyo nombre se ignoraba, que probablemente era criada de su padre. Había recibido una esmerada educación en los Estados Unidos por encargo de Morelos. Uno de los cargos que la Inquisición hizo a éste fue el que tenía hijos, a lo que contestó con la sinceridad y moderación con que se portó en todo su proceso, que era cierto, pero que nunca había sido escandaloso, palabra con la que dio una bofetada sin mano a muchos monjes y curas.

Respecto de algunos canónigos, estaban en el mismo predicamento que él. Otro de los cargos que se le hizo fue el de haber enviado a educar a su hijo a un país protestante como los Estados Unidos, a lo que contestó que lo había hecho porque en México no había un colegio de educación a la altura de las luces del siglo, y que lo había enviado a un colegio católico. Almonte tenía muy buen talento y buena instrucción en algunos idiomas y otros ramos científicos modernos, y en las épocas anteriores había sido eminente republicano y había desempeñado altos empleos de la República, dentro y fuera de ella. En octubre de 1840 era ministro de la Guerra y fue uno de los principales perseguidores de Gutiérrez de Estrada.

La gestión monárquica encuentra terreno abonado y clima propicio en la penuria económica del gobierno juarista, recientemente asentado y heredero de la devastación consecuente a la guerra de reforma y en la ambición imperialista de Napoleón III. Cuando Juárez asume el poder, hállase con una hacienda desorganizada, de hecho inexistente, cuyas fuentes tributarias reducíanse a cero, supuesta la astenia de la producción y del comercio. Su principal afluente económico podría haber sido el de los bienes del clero nacionalizados y desamortizados, pero las excomuniones abatieron su posible mercado, y aquéllos vinieron a dar, a vil precio, a la bolsa de los agiotistas y especuladores, en su mayor parte extranjeros, que lograron amasar, a costa del erario nacional, considerables fortunas. Esto obligó al gobierno de Benito Juárez a suspender por dos años el pago de la deuda extranjera, el 17 de julio de 1861, medida que el Congreso aprobó por 117 votos contra 4. La respuesta la dieron en Londres, el 31 de octubre del mismo año, Inglaterra, Francia y España, naciones más afectadas por la suspensión, las que firmaron la Convención Tripartita, cuyo objeto era obtener activamente, por medio de la intervención armada, el pago de sus créditos.

Las partes —estipularon las signatarias— se comprometen a no buscar por sí mismas, en el empleo de medidas coercitivas previstas por esta Convención, cualquiera adquisición de territorio o ventaja peculiar, a no ejercer, en los subsiguientes asuntos de México cualquier influencia que impida el derecho de la nación mexicana a expedir y constituir libremente la forma de su propio gobierno.

### La misión civilizadora

Los designios de Francia, sin embargo, eran muy otros.

El Pequeño Napoleón —“pobre diablo que nunca tuvo estilo”, como lo calificó William Balitko— sentíase representante de la latinidad y quería derramar los dones de “una misión civilizadora” en América. México era un buen principio para su alto cometido. Al mismo tiempo, pensando en el

carácter poco dulce de Bismarck, que le guardaba cuentas, precisaba captarse la simpatía de Austria, para lo que era menester compensarla de lo que le había despojado en Italia. Ninguna oportunidad mejor que atender las gestiones de los socios monarquistas mexicanos y ofrecer a los Habsburgo el trono de un país por civilizar. La misión ideológica y la finalidad política tendrían la ventaja de facilitar el cobro del adeudo proveniente de la leonina operación celebrada por Miguel Miramón a su paso por la “presidencia”, con el banquero suizo Jecker, expresamente habilitado para el objeto como súbdito francés, cedente de parte de su crédito a Morny, primer ministro de Napoleón. Arreglado de este modo el negocio, quedaba para complementarlo algún convenio pendiente de celebrar con el futuro emperador de México, en cuya virtud Francia pudiera adjudicarse Sonora y Baja California, en compensación de su misión civilizadora. “México no es más que un punto desde donde se espera dominar un hemisferio” –criticaba Edgardo Quinet–, y Francisco de Paula y Arrangoiz destilaba irónico: “...no todos los personajes franceses que estaban a favor de la intervención, se ocupaban de que la raza latina del otro lado del océano, recobrara su fuerza y su prestigio; querían negocios y minas –se pensaba que en Sonora y Baja California las había abundantes– del otro lado del océano”.

Creado el pretexto, armada la trama y embaucadas España e Inglaterra en la empresa, lo más fácil para el honorable gobierno de su majestad Napoleón III fue desentenderse de sus compromisos con sus compañeros de convención –9 de abril de 1862–, violar con napoleónica impudicia los Preliminares de la Soledad, y adueñarse con sus legiones de suavos, comandados sucesivamente por el conde de Lorencez, por el mariscal Forey y por el general Bazaine, después también mariscal por lo bien que lo hizo, de la capital de la República, en donde los vándalos sentaron sus reales.

### La obstinación del derecho

El gobierno de Juárez, de nuevo trashumante, salió a peregrinar por la República no sin llevar consigo, además de la Constitución que era su base, los lauros del cinco de mayo, la legitimidad de su gobierno y la justicia de su causa. De México a San Luis, de San Luis a Saltillo, de Saltillo a Chihuahua, de Chihuahua a Paso del Norte...

el jefe del Estado –son palabras del conde de Kératry, integrante del séquito intervencionista– cedía la plaza a la fuerza, pero sin compromiso. En su retirada llevaba consigo el poder republicano pero no lo deja caer de sus manos. Estaba encorvado, pero no abdicaba: tenía la obstinación del Derecho. Ese fue durante



cinco años, el secreto de la fuerza de inercia o de la resistencia del viejo indio, al retirarse de pueblo en pueblo, sin hallar jamás a su paso un traidor ni un asesino.

Aunque D. Benito Juárez –glosa José María Iglesias– tenía notoria capacidad y no carecía de instrucción, ni su erudición, ni su inteligencia eran de primer orden. Su gran mérito, mérito verdaderamente excepcional, estribaba en las excelsas prendas de su carácter. La firmeza de sus principios eran inquebrantables; por sostenerlos estaba siempre pronto a todo linaje de esfuerzos y sacrificios. La adversidad era impotente para domeñarle; la próspera fortuna no le hacía olvidar sus propósitos. Tan extraordinario era su valor físico que para los observadores superficiales se confundía con la impasibilidad...

Este era el hombre en cuyas manos ponía el príncipe melifluo la legitimidad de su imperio y de su Estatuto Provisional, para que les tomara la medida.

### La palabra mágica y la institución maravillosa

El origen y trayectoria del imperio son nítidos. Aduñadas de la capital las tropas de Bazaine, se deja oír, el 1o. de junio de 1862, cuando todavía era posible distinguir en el horizonte el polvo que dejaba al partir el gobierno de la República, la bien templada voz del cuartel envuelta en un plan proclamado por el general Bruno Aguilar:

Artículo 1o. Aceptan gustosa y agradecidamente –los firmantes– la intervención generosa que el pueblo mexicano ofrece a S.M. el emperador de los franceses. En consecuencia, se ponen directamente bajo la protección del Sr. general Forey, jefe del ejército francés-mexicano, como representante de S.M. el emperador.

Artículo 2o. Para que la intervención se haga efectiva, tal cual la ha ofrecido S.M. el emperador de los franceses, al ocupar el general Forey con el ejército franco-mexicano la capital, se le suplicará convoque una junta lo más numerosa posible, en la que estén representadas las clases todas de la sociedad y los intereses nacionales, de personas de todos los partidos que hayan aceptado la intervención; la más notables por su ciencia, moralidad y patriotismo, de acuerdo para la elección de ellas con el Excmo. Sr. general de división don Juan N. Almonte.

Artículo 3o. La junta calificadora, de conformidad con el artículo anterior, deberá reunirse al tercero día de su convocación, y a los ocho días de convocada, resolverá precisamente la forma política de gobierno, bajo la cual deberá regirse perpetuamente la nación; y nombrará el gobierno provisional que ejerza el poder hasta en tanto que se entere en el régimen político determinado por ella.

Mientras se desenvolvía el plan, de acuerdo con sus previsiones quedó al frente de mando político militar el general José Mariano Salas, el mismo

que en 1846 se pronunció a favor del federalismo y en contra del sistema monárquico de gobierno propuesto por Mariano Paredes y Arrillaga.

Cuatro días después y para asegurar la libre adhesión al plan, Almonte, que desde la llegada de las tropas francesas al territorio nacional actuaba con el título de jefe supremo interino de la nación mexicana, expidió una ley que creó el llamado delito de desafección:

Artículo 1o. Todos los mexicanos, en ejercicio de sus derechos de ciudadano, están obligados a aceptar y desempeñar los cargos y comisiones que les confiera el jefe supremo de la nación, y los gobernadores de los departamentos en los límites de sus atribuciones.

Artículo 2o. Las excusas y renunciaciones sin causas legítimas y justificadas, serán calificadas como delito de desafección al gobierno y al nuevo régimen establecido...

El artículo 4o. castigaba la falta de afecto, o desafección, con la pena de extrañamiento de la República por el término de seis meses a dos años.

Cuando el plan tuvo adherentes en número suficiente, Forey convocó, por el decreto de 16 de junio, a la Junta Superior de Gobierno que, compuesta de treinta y cinco notabilidades, tenía, entre otros encargos, que designar a otras doscientas quince notabilidades para que, en asamblea, decidieran la forma de gobierno. También debía la Junta Superior designar a quienes ejercieran el Poder Ejecutivo –regencia– en tanto empezara a funcionar el gobierno que la asamblea determinase.

Armónicamente y sin mayor tropiezo instalóse la Junta Superior el día 22, bajo la presidencia de Teodosio Lares, auxiliado por Alejandro Arango y Escandón y José María Andrade como secretarios, y designó como regentes propietarios a Juan N. Almonte, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, nuevo arzobispo de México y Mariano Salas. Suplentes fueron nombrados Juan P. Ormachea, obispo de Tulancingo, y José Ignacio Pavón.

Seleccionadas por la Junta Superior entre lo más notable que tuvo a mano, las doscientas quince notabilidades que habrían de integrar la asamblea nacional, ésta se apostó el día 8 y el 10 siguiente emitió su mágico parecer: "Desde aquel funesto suceso –fundó Lares refiriéndose al fusilamiento de Iturbide–, una serie de errores y desgracias forman la historia de nuestras vicisitudes políticas"; y Aguilar y Marocho, otro de los notables, concluyó:

La comisión, pues, con toda la entereza que produce la fe santa del deber, con todo el valor que infunden las risueñas esperanzas con que se alimenta el más puro y desinteresado patriotismo, va por fin a pronunciar la palabra mágica, el nombre de la institución maravillosa que en su concepto encierra todo un

porvenir indeficiente de gloria, honor y prosperidad para México. Esta palabra, esta institución es la monarquía.

Sin necesidad de deliberar, los doscientos trece notables restantes votaron:

1. La nación mexicana adopta por forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico.

2. El soberano tomará el título de emperador de México.

3. La corona imperial de México, se ofrece a S.A.I. y R. el príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, para sí y para sus descendientes –no los tenían ni los llegó a tener, que se supiera.

4. En el caso de que por circunstancias imposibles de prever (sic) el archiduque Fernando Maximiliano no llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece, la nación mexicana se remite a la benevolencia de S.M. Napoleón III, emperador de los franceses, para que le indique otro príncipe católico.

Agustín Rivera reduce a impecable silogismo la legitimidad de la monarquía imperial: “La forma monárquica fue establecida por la asamblea de notables, la asamblea de notables fue establecida por la junta de los 35 y estos 35 fueron nombrados por Saligny –Dubois de Saligny, plenipotenciario francés. Consecuencia: El imperio fue establecido por Saligny. Hay otras charadas más difíciles.”

## El aquelarre constituyente

El mismo autor desentraña, con maestrías, la composición, espíritu, objetivos, esperanzas y competencias de aquella asamblea que, de haber sido de hembras, habría alcanzado con facilidad categoría de aquelarre:

Después de haberse ocupado los notables en varios incidentes, la sesión permanente terminó a las nueve de la noche, en medio del profundo cansancio que no impidió los vivas a otras prolongadas manifestaciones de regocijo por el triunfo de su causa, que creían definitivo y duradero para siempre, sin acordarse para nada de Juárez; ni de lo que pudieran hacer las guerrillas republicanas; ni de las cualidades que tuviese el futuro emperador, que era completamente desconocido para ellos, y venía de un país diverso de México como era la Austria; ni de las probabilidades del término de la guerra de los Estados Unidos; ni de las posibilidades de que un hombre, aunque fuera emperador de los franceses, cambiara de voluntad, y terminara su protección y los franceses evacuaran a México.

En otros congresos mexicanos se habían tenido grandes discusiones, que habían durado largos meses sobre materias muy arduas; pero los viejitos de

1863 en un rato cambiaron la nación, de la República en monarquía, dando por sentado y fuera de cuestión el punto principal que motivaba aquel cambio, que era el que los bienes nacionalizados iban a volver a la Iglesia, sin discutir nada, ni decir algo sobre lo que acababa de expresar Forey poco antes de entrar a la capital –alude Rivera al manifiesto de 12 de junio en que el general francés advirtió que daría cumplimiento a la Ley Juárez, sobre nacionalización de bienes eclesiásticos, y que “el emperador Napoleón vería con placer si fuera posible al gobierno, proclamar la libertad de cultos”–, ni pensar en lo que sucedería después de tres meses entre el regente Labastida y los demás regentes Almonte y Salas; y dando también por supuesto que aunque el jefe de la situación, el referido Almonte, siempre había sido muy chinaco, ya se le había quitado, y que Napoleón, Forey, Bazaine y todos los franceses en el siglo XIX eran muy religiosos, que rezaban el rosario, frecuentaban los sacramentos y ganaban el jubileo de Porciúncula, como Bernal Díaz y los demás soldados españoles del siglo XVI; que por los mismo, no podía haber buscado ni encontrado mejores apoyos para que se le devolvieran a la iglesia sus casas y fincas de campo, y se las sacaran a los millones de poseedores que ya las tenían por suyas, de los cuales muchísimos eran franceses.

En fin, según mi leal saber y entender y deseando juzgar con imparcialidad (cosa bien difícil en materias como la presente), me parece que conforme a las reglas de la crítica y filosofía de la historia, los 215 de la asamblea de notables y todos los que intervinieron en el imperio, desde Maximiliano hasta el último corchete de policía, se pueden dividir en tres clases. La primera fue la de los que obraron de mala fe y por espíritu de partido: unos por venganza de las vejaciones anteriores, otros por la ambición de empleos públicos, otros por el grande gusto y deseo de tener en su pecho una crucecita de la Orden de Guadalupe y de ver aquellas insignias y ceremonias de la nobleza y grandezas monárquicas que les habían contado sus abuelos, y otros por la codicia de emolumentos pecuniarios o por otro interés individual.

La segunda fue la de algunos hombres sinceramente piadosos que obraron por motivos de religión y con una completa buena fe, dejándolo todo a Dios como las viudas. En aquella asamblea había mucho de teología y mucho de la jurisprudencia del Digesto y de las Siete Partidas; pero poquísimo de la ciencia social, cuyas ramas principales son la historia, el derecho constitucional, la ciencia de la legislación, el derecho administrativo y la economía política; de aquella ciencia que enseña a conocer a los hombres en sociedad y el modo de gobernarlos en el siglo XIX...

La tercera fue la de otros hombres que no eran piadosos, pero sí de buena fe, que aburridos de tantas bofetadas y porrazos como había dado la revolución de Ayutla, ansiaban por un cambio de gobierno, fuera el que fuese. La revolución de Ayutla fue a modo de un crisol que fundió, descompuso y destruyó el partido liberal moderado: unos pocos liberales moderados se hicieron radicales y los demás se hicieron conservadores y después monarquistas, y estos liberales monarquistas en su mayoría pertenecieron a la tercera clase; máxime cuando a la aversión al radicalismo de Juárez, se agregó la seducción por las ideas liberales

de Maximiliano, liberalismo que al principio se creyó moderado; y sobre todo, porque los liberales moderados siempre han sido colindantes y primos hermanos de los conservadores.

Desde San Luis Potosí, la diputación permanente del Congreso de la Unión lanza el documento oficial sin duda más virulento y agresivo en toda la historia parlamentaria de México. Después de otorgar a los participantes de la asamblea nacional de notables, a sus convocantes y a sus secuaces y corifeos, los calificativos de “torpes, traidores y cobardes, fanáticos crueles, egoístas miserables, famélicos degradados, seres abyectos e imbéciles”, sitúa a todos ellos y a su obra, y al imperio que va a venir por gracia de ella, en el lugar que les corresponde; y termina airada la protesta del Congreso:

...enseñorearse de este país –las personas antes acreditadas– ...y desde luego imponerles leyes y nombrarles funcionarios públicos; nombrar una junta de gobierno sin más representación que la voluntad del triunfador y ordenarle que elija otra junta de llamados notables, vecinos todos de una sola población, que tendrá el mandato de pronunciar a manera de oráculo, cuál es la forma de gobierno que conviene a México; responder esta junta que el plan inverosímil y fantástico preconcebido y calculado en las Tullerías hace más de dos años, es igual, enteramente igual al voto libre de la nación y que por su libre y espontánea voluntad el pueblo mexicano quiere regirse por el sistema monárquico, llamando al efecto un príncipe extranjero, advenedizo, sin vínculos, sin antecedentes, sin conocimiento del país; todo esto y lo más que ha querido hacer la facción traidora en testimonio de la sumisión y ciega obediencia al más inicuo de los invasores, suplantando la verdad, mintiendo a la faz de la civilización moderna y queriendo colmar a la patria de baldón y oprobio; es un grosero tejido de absurdos que no están escritos en ninguna historia y que serían indignos de todo crédito, si no se vieran consignados en documentos irrefragables...., cree que satisface sus deberes más sagrados reproduciendo, como reproduce, todas las declaraciones y protestas hechas de antemano por el mismo soberano Congreso, por el gobierno del país y las demás autoridades legítimas y leales, declaraciones que desconocen como nulos, como atentatorios a la soberanía mexicana, como insubsistentes y sin trascendencia alguna legítima, todos los actos verificados o que se verificaren bajo el poder o la influencia del invasor extranjero, asegura que en la órbita constitucional de sus atribuciones, siempre al lado del gobierno que se ha dado al país por su voluntad soberana manifestada conforme a sus instituciones, y entretanto se verifica la próxima reunión de la asamblea nacional, cooperará con todo el esfuerzo que le inspiren los deberes de su patriotismo, a repeler la fuerza con la fuerza, a desconcertar las maquinaciones de la traición y de la conquista, y a mantener incólume la independencia, la soberanía, las leyes y la perfecta libertad de la República.

## La manifestación nacional encajonada

Armada con el precioso instrumento forjado por la asamblea nacional de notables, el 3 de octubre entró al castillo de Miramar una comisión formada por otros once notables, el más notable de los cuales era José María Gutiérrez de Estrada, que la presidía. Llevaba como misión ofrecer a Fernando Maximiliano José de Habsburgo, príncipe, etcétera, el cetro del imperio mexicano para que con él en la mano contribuyera a la misión civilizadora y rescate de la latinidad —léase reivindicación de las propiedades eclesiásticas—, que el monarca francés habíase echado a cuestras. Hallaron al príncipe, los notables comisionados, en la actitud sorprendida del padre a quien van a solicitar la mano de la novia, ansioso de antemano a concederla aun cuando tenga que estipular la dote. Apareció, sin embargo, un obstáculo de poca altura que los notables comisionados y los comitentes notables se aprestaron a saltar y saltaron con facilidad.

Ni por un momento dudó el archiduque de la idoneidad de la comisión oferente para presentarle su solicitación, ya que

la elección de los 11 individuos fue el parto feliz de algún genio (quizá Aguilar y Marocho), pues la comisión mexicana, formada y combinada con esmero, era una significación de todos los elementos y clases sociales de México: el sacerdocio, la milicia, la política, la diplomacia, el periodismo, el foro, la profesión médica, la agricultura, la minería, la industria, el comercio; las razas y aun los matices de nacionalidad (mexicano-indio, mexicano-negro, mexicano-español, mexicano-francés y mexicano-inglés), el culto, la moral (que no siempre anda de acuerdo con el culto), las letras, la antigua nobleza y la riqueza del país: ancho campo para responder a todas las preguntas e indagaciones que quisieran hacer Maximiliano y Carlota sobre todos esos ramos. La comisión era hasta un recuerdo de todas las épocas históricas de la nación: el descubrimiento del Nuevo Mundo, la conquista, el gobierno virreinal, la revolución de independencia, el imperio de Iturbide, la dictadura de Santa Anna; el gobierno de Miramón.

El conde de Habsburgo quiso saber si lo que aquellos señores le decían era efectivamente la verdad, cosa a la que tenía derecho, como lo tiene el padre que va a conceder la mano de su hija, de cerciorarse previamente si el novio pretende en realidad contraer matrimonio o si abriga intenciones menos comprometedoras. Observó, pues, el príncipe de Lorena que “el voto de la comisión no era una manifestación nacional y que aun el voto de la asamblea de notables no era una manifestación nacional” y agregó que lo que él requería para aceptar la corona era, precisamente, una manifestación nacional de cuya verídica existencia deseaba convencerse por medios probatorios tan eficaces, que resultara ofensivo dudar de ellos.

Como en ese acto de la obra tocábale representar al señor de las Tullerías justamente el papel de quien va a solicitar la mano de la novia —en este caso la cabeza del emperador—, y como de antemano sabía lo que el schonbrunneño habría de contestar, con prudente anticipación, aunque con un poco de retardo, dictó las providencias del caso. Con fecha 1o. de octubre, monsieur Edouard Drouyn de Lhuys, ministro de Negocios Extranjeros de Francia, dijo en instructiva carta al general Bazaine, domiciliado por el momento en la capital del imperio mexicano:

Hemos acogido con placer, considerándolo como un signo del feliz augurio, la manifestación de la asamblea de notables de México, a favor del establecimiento de la monarquía y el nombre del príncipe llamado al imperio. Esto no obstante, según os he indicado en un despacho anterior, nosotros no podemos considerar el voto de la asamblea de México, sino como un primer indicio de las disposiciones del país. Con toda la autoridad inherente a los hombres respetables que la componen, la asamblea recomienda a sus conciudadanos la adopción de instituciones monárquicas y presenta un príncipe a sus sufragios; mas toca ahora al gobierno provisional recoger esos votos, de manera que no pueda quedar duda alguna sobre la expresión de la voluntad del país. No tengo que indicaros el medio que deba emplearse para que este resultado se obtenga por completo; es preciso buscarlo en las instituciones y en las costumbres locales. Bien que las municipalidades sean llamadas a pronunciarse en las distintas provincias, a medida que hayan reconquistado su libertad de acción y que bajo su dirección se abran listas para recoger los votos, el mejor medio será aquel que asegure la más amplia manifestación de los votos de los pueblos, en las mejores condiciones de independencia y sinceridad.

Quedó así establecido con llaneza y simplicidad el procedimiento para allegarse la manifestación nacional pedida por el príncipe de Hungría y Bohemia, bien entendido que dicha manifestación no podría comprender a la parte de la nación dominada por el gobierno republicano, pues éste no garantizaba para el efecto de las necesarias condiciones de independencia y sinceridad.

De cómo la Regencia se apresuró a recolectar las actas que llevaran al archiduque de Austria la manifestación nacional, es buena muestra la orden girada al prefecto de Querétaro con fecha 3 de diciembre del mismo año de 1863, por el Ministerio de Gobernación:

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Palacio Imperial. México. Diciembre 3 de 1863. Excmo. Señor. Con esta fecha digo al señor prefecto político de Querétaro, lo que sigue: Siendo muy interesante remitir a Europa por el próximo paquete francés, el mayor número de actas de adhesión al imperio, me manda la Regencia prevenir a V.S. que a precisa vuelta de correo, o aprove-

chando el regreso del extraordinario que lleva esta comunicación, mande V.S. la acta de esa ciudad, por duplicado, y la de Cadereyta; en la inteligencia de que no debe esperar V.S. a recoger la firma de los vecinos, sino que bastará que vengan suscritas por las autoridades políticas, por los ayuntamientos que directamente representan a los pueblos, por los tribunales y jueces y por todos los empleados del gobierno. Procurará V.S. remitir para antes del día 8 del corriente y también por duplicado, las de las demás poblaciones de ese departamento, por insignificantes y pequeñas que sean, suscritas por sus autoridades locales, esto es, comisarios municipales, jueces conciliadores, etcétera, sea cual fuere la denominación que tengan.

La Regencia espera del celo, patriotismo y actividad de V.S. que dará el más puntual cumplimiento a esta orden...

Y de orden de la Regencia del imperio, tengo la honra de insertarlo a V.E. para que a su vez dé cumplimiento a la prevención... El subsecretario de Estado y del Despacho de Gobernación José María de González de la Vega.

A la validez del procedimiento seguido por la Regencia puede aplicarse lo dicho por José María Iglesias en sus *Revistas históricas sobre la intervención francesa en México*, a propósito de las adhesiones a la propia intervención que decía Forey haber recibido de los habitantes de no menos de sesenta y seis poblaciones:

Cualquiera que no conozca el país, creerá que se trata de poblaciones de importancia, cuyos vecinos todos han acudido presurosos al llamamiento imperial. Nada menos que eso. En los lugares dominados por la fuerza, repiten sus farsas unos cuantos traidores, de esos que nunca faltan en ninguna parte del mundo, luego que se adopta el trillado arbitrio de formar listas de intervencionistas, con nombres supuestos, o de infelices que no saben lo que firman, si es que saben firmar. En ciudades de la importancia de Puebla, no hay en el catálogo de los signatarios tres personas conocidas; es por otra parte muy singular el fenómeno, de que esa súbita decisión por los franceses, por la monarquía, por Maximiliano, únicamente exista en puntos ocupados por el ejército franco-traidor, cuya presencia harto demuestra la libertad que ha de haber en la emisión del pensamiento. Las ciudades, villas o pueblos, libres de tan odiosa dominación, no se sienten animados de ese amor entrañable al rey nuestro señor.

Debidamente encajonadas fueron entregadas a Fernando Maximiliano José, a finales de febrero de 1864, las actas que le llevaban la manifestación nacional, por cuya virtud aceptó la corona mexicana:

El resultado total del plebiscito de México lo supo en Bruselas el archiduque a quien se enviaban originales las actas de los pueblos —comenta el monarquista Arrangoiz. El último cajón en que se esperaban las que daban una mayoría



grande, se extravió porque un criado de la posada del Bellevue lo metió debajo de una cama, sin avisar que lo había recibido. Entonces se pudo echar de ver los deseos que tenía S.A. de ser emperador, por la ansiedad y agitación de que estuvo poseído las horas que tardó en aparecer el cajón.

## Los secretos del emperador

Solemne juramento sobre los Evangelios, cañonazos de salutación, *Tedéum* y banquete de por medio, el 10 de abril de 1864 firmó el archiduque el Convenio de Miramar que lo ascendió a la categoría de emperador, dado que la manifestación nacional que subrepticamente se le daba a conocer, lo dejó convencido de que el pueblo mexicano no podía pasársela sin él.

El convenio era un ficha marcada. Tenía catorce artículos manifiestos, para el consumo popular y lectura de la comisión de notables, y tres artículos secretos para el uso privado del emperador de los franceses y del emperador de los mexicanos. El primero de estos últimos artículos fiados en que su gobierno no tendría más finalidad que la de proteger ciegamente los intereses de la Iglesia, devolver a ésta lo que el gobierno republicano le había robado y acabar definitivamente y sin transigencia alguna con el partido liberal mexicano.

Pero el mencionado artículo 1o. secreto decía:

Habiendo aprobado S.M. el emperador de México, los principios y las promesas enunciadas en la proclama del general Forey, el 11 de junio de 1863, y las medidas adoptadas por la Regencia y por el general en jefe francés, con arreglo a esta declaración ha resuelto S.M. hacer saber sus intenciones sobre el particular en un manifiesto a su pueblo.

Hasta el momento de la firma del Convenio de Miramar todo había sido valor entendido entre el príncipe y los conservadores. Éstos se ostentaron como representantes de la manifestación nacional, hecho falso, pero que no engañaba al archiduque, porque lo conocía. Fernando Maximiliano fingió creer en la existencia de la manifestación nacional depositada en los conservadores, porque así convenía a sus intereses, dado que, de no admitirla, el báculo imperial se le escapaba de las manos y condenábase a arrastrar por el resto de sus años una vida de prisionero político a merced de su hermano mayor, Francisco José, emperador de Austria. No había, pues, dolo entre las partes. Ni siquiera resultaba engañado el pueblo mexicano, puesto que a éste no se le pedía opinión, sino, más sencillamente, se le imponía una conducta por medio de las armas.

Ahora que el convenio estaba firmado, la situación cambiaba y su poderosa majestad podía meter el primer camelo a los reaccionarios, porque, según

quedó dicho, Fernando Maximiliano José fue siempre de ideas liberales. Tales eran la causa y el propósito del artículo 1o. secreto.

En efecto, en su manifiesto de 11 de junio de año anterior, dado a conocer a la nación mexicana el día siguiente de su fecha, el general Forey expresaba “que los propietarios de los bienes nacionales que hubiesen sido adquiridos regularmente y conforme a la ley –Ley Juárez, de 12 de julio de 1859 que nacionalizó los bienes eclesiásticos–, no serían de ninguna manera inquietados y quedarían en posesión de sus bienes”, pues únicamente serían objeto de revisión las ventas fraudulentas. Además, según se recordará, dijo sin tapujos el francés, que Napoleón “vería con placer, si fuera posible al gobierno, proclamar la libertad de cultos”.

Como se ve, al refrendar secretamente el emperador lo expuesto por Forey, sepultaba, también en secreto, y eso era lo doloso y reprobable, las esperanzas de los contrarreformistas a los que debía nada menos que el trono imperial.

Por otra parte, el emperador aprobaba, también de modo oculto, “las medidas adoptadas por la Regencia”, en cuyo seno, tras la consiguiente tempestad, habían prevalecido las ideas de Bazaine, heredero de Forey. Aquél, por orden del pequeño Napoleón, solicitó a la Regencia, con fecha 15 de octubre de 1863, que expidiese una circular a todos los tribunales para que admitieran como válidos los pagarés provenientes de la nacionalización de bienes del clero, y con dudas acerca de cómo sería acatada su petición, amenazó con disolver la Regencia si no la acogía favorablemente. Esto equivalía a que el gobierno de la intervención sancionase la Ley Juárez, con lo que la contrarreforma se despeñaba en el abismo.

El arzobispo Labastida, presidente de la Regencia, dijo que él consideraba esas medidas

opuestas a la doctrina, los derechos y las libertades de la Iglesia católica, y no pude menos de protestar contra ellas... Entonces hubiera podido ahorrarse al erario francés los millones invertidos en la guerra; a la nación francesa las vidas preciosas de sus ilustres hijos; a los mexicanos honrados los golpes sensibles que la facción despechada descargó sobre ellos; a los fieles el indecible tormento de ver burladas sus esperanzas, y a los pastores la pena y el vilipendio de volver de su destierro, bajo la salvaguardia de este nuevo orden de cosas, a presenciar la legitimación del despojo de sus iglesias y la sanción de los principios revolucionarios.

Pero, con todo y ser su presidente, Labastida era sólo un tercio de la Regencia. Un tercio presidencial, pero sólo un tercio. Y las otras dos terceras partes, esto es, Almonte y Salas, se doblegaron sumisas a la voluntad francesa

y el 23 de octubre expidieron la circular sobre pagares, que consideraron suficientemente fundada puesto que, según dijeron,

el manifiesto dado por el general en jefe —el de Forey, del 12 de junio— servirá, como debe ser, de norma al gobierno de la nación, y para conocer demasiado todo lo que debe a la magnitud —confundían los regentes, magnitud, que es tamaño de las cosas, con magnanimidad, que es cualidad del alma— del emperador Napoleón III, para que consientan en apartarse de sus intenciones. Proclama, pues, el manifiesto que las ventas hechas conforme a la ley quedarán sancionadas, y únicamente sujetos a revisión los contratos fraudulentos.

La dignidad arzobispal y presidencial de don Pelagio Antonio le impedirían callar. De ahí que el 10 de noviembre, siguiente día al de la publicación de la circular, expresara: “Se ha dictado a nombre de la Regencia una orden que la Regencia no ha acordado, pues yo soy miembro de la Regencia y no he concurrido ni sido citado a tal acuerdo... Protesto de nulidad, en toda forma contra tal orden.” Más tarde, y en virtud de lo que aconteció después, don Pelagio Antonio seguiría protestando inútilmente en carta que con fecha 16 de enero dirigió al general Neigre:

...Es un hecho probado y de autoridad pública, que todos nosotros hemos protestado contra esos individuos que tienen pretensión de formar gobierno —se refiere a los otros dos regentes que, como se verá, lo habían privado de su puesto—... Declarando categóricamente que la Iglesia sufre hoy los mismos ataques que en tiempo del gobierno de Juárez —ese gobierno aún existía, pero Labastida creía que no—, en la plenitud de sus inmunidades y de sus derechos; que jamás se vio perseguida con tanto encarnizamiento; y según la posición en que se nos ha colocado, nos encontramos peor que en aquel tiempo —aquel tiempo era el tiempo presente y seguiría siendo el futuro.

Con todo y protestas, los otros dos regentes, con el visto bueno de Bazaine, expulsaron del cuerpo a su presidente, el arzobispo Labastida, no sin que éste opinara:

No considero a V.V.E.E. ni al general Bazaine con derecho ninguno para destituirme del cargo de regente del imperio, porque ni el general Bazaine... ni dos individuos de la Regencia pueden constituirla, ni declararse en ningún caso Regencia, sin romper sus títulos de legalidad y sin introducir por este hecho en la constitución del gobierno un cambio esencial; cosa que por ser atributo exclusivo de la nación, sólo puede verificarse por la asamblea de los notables.

Tales fueron las medidas de la Regencia aprobadas secretamente por el flamante emperador en contra del partido que le delegaba el poder, sin que el poder fuera suyo.

El emperador sabía que la manifestación nacional era falsa de toda falsedad y que las pretensiones reaccionarias del partido eclesiástico no eran viables. El mismo conocimiento tenía por el informe de sus enviados y generales, el pequeño Napoleón. Es muy abundante la correspondencia que revela lo anterior, sin dejar en el ánimo del que la examina la menor duda. Sólo los conservadores lo ignoraban o pretendían ignorarlo. Y ni a Napoleón ni a Maximiliano convenía descubrir el juego, porque hacerlo llevaba el riesgo, para Napoleón, de que sus tropas tuviesen que pelear al llevar su misión civilizadora no sólo contra los liberales que peleaban por la libertad, sino con los conservadores dispuestos a defender sus intereses; y para Maximiliano, porque sus sueños imperiales tendrían un brusco despertar en las márgenes del Adriático.

Esta sesuda reflexión sentó la norma de toda conducta futura del emperador. En última instancia, y esto sólo él, y quizá también Carlota, lo sabían, Maximiliano no era ni liberal ni conservador, ni bonapartista ni mexicano, ni austriaco. Las circunstancias lo habían convertido, partir de la aceptación del imperio, en apátrida ignominioso, privado de ideología, partidario únicamente de su persona, que dejaba tras de sí una nacionalidad a la que reacio renunciaba, pero de la que el Pacto de Familia lo privaba definitivamente, y que, a cambio de algo que se dio en llamar el imperio abrazaba una nueva ciudadanía que era incapaz de entender y de sentir porque la desconocía. Este trazo explica, justo con su psicopática personalidad, cada uno de los pasos ulteriores que el emperador dio hasta escalar la cima del Cerro de las Campanas.

Camino hacia su imperio, y para reconfortar debidamente sus espíritus, el señor y la señora de Habsburgo decidieron visitar en su domicilio a Pío IX y recibir de éste el sacramento de la comunión. A eso llegaron a Roma el 18 de abril. Sin duda que más les valía no haberlo hecho porque, a cambio de otorgarles la eucaristía, el Papa les endosó una advertencia:

He aquí –les dijo al suministrarles la sagrada forma–, el cordero de Dios que borra los pecados del mundo. Por él reinan y gobiernan los reyes; por él imparten los reyes la justicia; si a menudo permite que sean probados los reyes, por él, sin embargo, se ejerce todo poder. Os recomiendo, a nombre suyo, la dicha de los pueblos católicos que os son confiados. Grandes son los derechos de los pueblos, siendo por lo mismo, necesario satisfacerlos, y sagrados son los derechos de la Iglesia, esposa inmaculada de Jesucristo, que nos ha redimido al precio de su sangre, que dentro de un instante va a teñir vuestros labios. Respetaréis, pues, los derechos de la Iglesia; lo cual quiere decir que trabajaréis por la dicha temporal y por la dicha espiritual de aquellos pueblos. Así nuestro señor Jesucristo, a quien vais a recibir de mano de su vicario, os conceda sus gracias en abundancia de su misericordia.

Por supuesto. Su Santidad ignoraba los artículos secretos del Convenio de Miramar y creía, de buena fe, que su siervo imperial estaría dispuesto a perder la corona para reivindicar en su pueblo los derechos de la Iglesia. No tuvo, pues, Fernando Maximiliano José, más remedio que incluir a Su Santidad en la hilera de crédulos a quienes complacía en prometer lo que no pensaba cumplir. Así, relata Aniceto de Zamacois que:

La conferencia privada entre los soberanos de México y el Santo Padre duró, como la verificada en el Vaticano, cosa de una hora. En ellas se trató de los asuntos pertenecientes a la religión católica en México; y Maximiliano manifestó al Papa, como había manifestado anteriormente al arzobispo D. Pelagio Antonio de Labastida, así como a los demás prelados mexicanos, con quienes habló en Miramar, cuando iban a embarcarse para su patria, su resolución de reparar los daños hechos a la Iglesia y a dar al clero toda la respetabilidad que era debida.

A nadie es lícito dudar de la tranquilidad espiritual y de las indulgencias plenarias ganadas por los esposos Habsburgo mediante su visita al Vaticano pero es seguro que políticamente salieron de ella más comprometidos aún que de la firma del Convenio de Miramar, porque el poder de la Santa Sede era, con mucho, superior al del partido conservador mexicano. Sin embargo, el emperador trajo la convicción de haber agregado un as a su mano. Recontando; gozaba del apoyo de Napoleón, tenía el respaldo de los conservadores y acarreaba consigo la bendición papal; luego, lo único que le quedaba pendiente para lograr un póquer político que haría época, era ganarse la simpatía de los liberales. Si a esto era posible agregar el día de mañana el beneplácito del gobierno norteamericano, integraría un poquerín único en la historia.

### Las invitaciones del emperador

Con esta profundidad de pensamiento, desembarazado de la pesada carga de legislar sobre jerarquías y prioridades cortesanas y de expedir reglamentos sobre libreas, condecoraciones y uniformes, y en tanto que La Novara rompía aguas hacia el poniente, pensó dirigir una atenta invitación –fecha 22 de abril– a Benito Juárez para que asistiera, seguridades de por medio, avaladas por la fe pública y palabra de honor de Fernando Maximiliano José, emperador de México, a una conferencia cuyo objeto sería, lógicamente, avenir a la República y al imperio, por supuesto, mediante la desaparición de aquélla y el desempeño de Benito Juárez de un puesto distinguido en la administración imperial. Eso pensó, y lo que es más, ¡eso hizo!

Benito Juárez, presidente de la República, tuvo la deferencia de contestar al llamado del emperador mediante carta del 28 de mayo siguiente, verdadera joya política epistolar como pocas semejantes en la historia del mundo, cuyas entrelíneas dicen mucho más que sus expresiones, misiva que habría suscitado el rubor de un porquerizo, pero que no conmovió, ni siquiera en mínima parte, la delicada sensibilidad del emperador, nutrida de exquisiteces artísticas:

Monterrey, mayo 28 de 1864. Muy respetable señor: Me dirige Ud. particularmente su carta de 22 de pasado, fechada a bordo de una fragata Novara; y mi calidad de hombre cortés y político me impone la obligación de contestarla, aunque muy de prisa y sin una redacción meditada, porque ya debe Ud. suponer que el delicado e importante cargo de presidente de la República absorbe casi todo mi tiempo, sin dejarme descansar de noche. Se trata de poner en peligro nuestra nacionalidad, y yo, que por mis principios y juramentos soy el llamado a sostener la integridad nacional, la soberanía y la independencia, tengo que trabajar activamente, multiplicando mis esfuerzos, para corresponder al depósito sagrado que la nación, en el ejercicio de sus facultades, me ha confiado. Sin embargo, me propongo, aunque ligeramente, contestar los puntos más importantes de su citada carta.

Me dice Ud. que, abandonando la sucesión a un trono de Europa, abandonando su familia, sus amigos, sus bienes, y lo más caro para el hombre, su patria, se ha venido Ud. y su esposa doña Carlota a tierras lejanas y desconocidas sólo por corresponder al llamamiento espontáneo, que le hace un pueblo, que cifra en Ud. la felicidad de su porvenir. Admiro positivamente por una parte toda su generosidad, y por otra parte ha sido verdaderamente grande mi sorpresa al encontrar en su carta la frase; “llamamiento espontáneo”, porque yo ya había visto antes que cuando los traidores de mi patria se presentaron en comisión por sí mismos en Miramar, ofreciendo a Ud. la corona de México, con varias cartas de nueve o diez poblaciones de la nación, Ud. no vio en todo eso más que una farsa ridícula, indigna de ser considerada seriamente por un hombre honrado y decente.

Contestó Ud. a todo eso exigiendo una voluntad libremente manifestada por la nación, y como resultado de sufragio universal. Esto era exigir una imposibilidad, pero era una exigencia propia de un hombre honrado. ¿Cómo no he de admirarme ahora viéndole venir al territorio mexicano, sin que se haya adelantado nada respecto a las condiciones impuestas? ¿Cómo no he de admirarme viéndole aceptar ahora las ofertas de los perjuros, y aceptar su lenguaje, condecorar y poner a su servicio a hombres como Márquez y Herrán, y rodearse de toda una parte dañada de la sociedad mexicana?

Yo he sufrido, francamente, una decepción; yo creía a Ud. una de esas organizaciones puras, que la ambición no alcanzaría a corromper.

Me invita Ud. a que vaya a México, ciudad a donde Ud. se dirige, a fin de que celebremos allí una conferencia, en la que tendrán participación otros jefes mexicanos que están en armas, prometiéndonos a todos las fuerzas necesarias

para que nos escolten en el tránsito, y empeñando como seguridad su fe pública, su palabra de honor. Imposible, me es, señor, atender a ese llamamiento: mis ocupaciones nacionales no me lo permiten; pero si en el ejercicio de mis funciones públicas yo debiera aceptar tal invitación, no sería suficiente garantía la fe pública, la palabra y el honor de un agente de Napoleón, de un hombre que se apoya en esos afrancesados de la nación mexicana, y del hombre que representa hoy la causa de una de las partes que firmaron el Tratado de la Soledad.

Me dice Ud. que de la conferencia que tengamos, en el caso de que yo la acepte, no duda que resultará la paz, y con ella la felicidad del pueblo mexicano, y que el imperio contará en adelante, colocándome en un puesto distinguido, con el servicio de mis luces y el apoyo de mi patriotismo. Es cierto, señor, que la historia contemporánea registra el nombre de grandes traidores, que han violado sus juramentos y sus promesas; que han faltado a su propio partido, a sus antecedentes y a todo lo que hay de sagrado para el hombre honrado; que en estas traiciones, el traidor ha sido guiado por una torpe ambición de mando y un vil deseo de satisfacer sus propias pasiones, y aun sus mismos vicios; pero el encargado actualmente de la Presidencia de la República, salido de las masas oscuras del pueblo, sucumbirá (si en los juicios de la Providencia está determinado que sucumba) cumpliendo con su juramento, correspondiendo a las esperanzas de la nación que preside, y satisfaciendo las inspiraciones de su conciencia.

Tengo necesidad de concluir por falta de tiempo, y agregaré sólo una observación. Es dado al hombre, señor, atacar los derechos ajenos, apoderarse de sus bienes, atentar contra la vida de los que defienden su nacionalidad, hacer de sus virtudes un crimen y de los vicios propios una virtud; pero hay una cosa que está fuera del alcance de la perversidad, y es el fallo tremendo de la historia. Ella nos juzgará.

Soy de Ud. seguro servidor. Benito Juárez.

Transcurrió un año y medio, tiempo sobrado para que el emperador supiera quiénes eran los franceses, que ya le habían hecho varias perrerías; quiénes los conservadores, que le reclamaban insatisfechos el cumplimiento de sus promesas; y quiénes los liberales, y con ellos Benito Juárez, que lo tenían en jaque constante y que día a día conquistaban más terreno. Pero su majestad es un alma pura ajena al mundo de los pecadores. Por eso, el 13 de octubre de 1865, diez días después de haber expedido la Ley penal del 3 de ese mismo mes, ya antes mencionada, “Maximiliano... anunció ante su Consejo el proyecto de hacer ofrecer a Juárez la presidencia del Supremo Tribunal y su sincero designio de atraer a su derredor a todas las ilustraciones del país”.

Comenta Agustín Rivera:

¡Juárez profesar la monarquía! ¡Juárez resignarse a ser el subalterno de Maximiliano, creer que la ley de 3 de octubre era el mejor medio para ablandar a Juárez y hacerlo que abrazase el imperio! Los pensamientos y hechos de Maximiliano

que consigna la historia prueban que el segundo emperador de México no tenía talento político ni el valor militar del primero, y algunos pensamientos y hechos de Maximiliano rayan en la imbecilidad.

### Los recuerdos de la realidad

Lo curioso, lo inconcebible, es que la torpeza mental y la autodeformación política del emperador son tales, que está convencido de que quien tiene los pies en la tierra es él, en tanto que Juárez deambula en los estratos atmosféricos. Quién sabe que haya dicho su Consejo a la proposición del 13 de octubre, pero el 8 de diciembre siguiente vuelve, enconchado en su obstinación, a la carga, y en carta que escribe al barón Dupont, en trayecto de Austria a Inglaterra, inserta este pasaje:

Terán –refiere a Jesús Terán, ex ministro de Juárez, que en 1863 lo visitó en Miramar y trató de convencerlo de que no aceptara el trono que se le ofrecía– es un verdadero patriota como su amo –Benito Juárez–, tenía las mejores intenciones respecto de su país, si tiene buenas noticias debe saber que en todas las discusiones defendiendo a su amo –lo defiende en las discusiones, pero trata de que sus generales lo fusilen–, y que siempre reconozco cuán útil le ha sido a México en muchas cosas; pero le sucede lo que a nuestro buen viejo Gutiérrez, lo que sucede a todos: exagera, y se le borran los recuerdos de la realidad.

Continúa:

Todo cuanto Gutiérrez y sus amigos han manifestado es falso y fundado en errores –menos las actas con la manifestación nacional que él reputó verdaderas– irreparables de más de veinticinco años de ausencia involuntaria –él sabía que Gutiérrez, Hidalgo y socios, eran o habían sido ausentes involuntarios durante muchos años y que, por tanto, no podían expresar fundamentalmente lo que al país pasaba y lo que el pueblo quería, y, sin embargo, les creyó y aparentó creerles para ganarse el título ya que no el cargo, de emperador. El País no es ni ultramontano ni reaccionario –acertó una–; la influencia del clero es casi nula –pero primero toma la suficiente para importarlo y ahora apenas lo deja vivir y lo amenaza a cada momento–, la de las ideas españolas, casi desbaratada –no obstante que su ministro Teodosio Lares añorara, al presidir la asamblea de notables que votó la forma monárquica, el imperio de Iturbide–; mas, por otra parte, el país no es todavía liberal, en el buen sentido de la palabra –¿cuál sería, en su concepto, el sentido malo de la palabra “liberal”?–... El asunto del momento es organizar el país con reflexión y paciencia –los liberales eran irreflexivos pero no pudo engañarlos, e impacientes, pero tenían a esa fecha treinta y dos años de batallar con la idea y con las armas a favor de la Reforma–, obra



que no admite ni milagros ni transiciones repentinas –el emperador no tiene el valor de declararse reaccionario les debe el trono, y por eso se autoperfila como moderado, “el último de los moderados”, pudo haber dicho Fenimore Cooper–, yo procuro evitar el único error de mi predecesor Juárez que en el corto tiempo de su presidencia quiso deshacer y reformar todo –sólo debió haber reformado parte, aquella que no afectara ni al ejército, ni a la Iglesia, ni a las clases adineradas–... Deseo mucho entenderme con Juárez –no había tenido tiempo de leer la carta de 28 de mayo de 1864, o si la leyó no la entendió o si la entendió se le olvidó lo que entendió– pero, ante todo debe reconocer la resolución de la mayoría efectiva de la nación –impone a Juárez condiciones para entenderse con él, cuando Juárez le había dicho muy claramente que no deseaba ningún entendimiento porque se lo impedía su deber con el país–, que quiere tranquilidad, paz y prosperidad –la quería, pero no para los imperialistas–, y es menester que se decida a colaborar con su inquebrantable energía e inteligencia a la obra difícil que he emprendido. Si, como creo, tiene realmente en vista la felicidad de México, debe comprender bien pronto que ningún mexicano quiere tanto como yo el país y sus adelantos, y que trabajo para ellos con toda sinceridad y con las mejores intenciones –¿querría mucho al país?, ¿en gracia a qué?, ¿o quería, más bien, el trono? Más bien lo segundo. México, en sí, jamás le interesó gran cosa, por eso peleó hasta el último al celebrar el Pacto de familia, dejar abierta la posibilidad de su retorno a Austria con el ánimo de llegar a ocupar, con suerte real, el lugar de Francisco José.

“...sólo quería –afirma Arrangoiz, que lo conoció muy de cerca y que en un principio fue su partidario– que le sirviera (México) de teatro de estreno para darse a conocer a los ultraliberales austriacos”. –Quiere mucho a México, pero eso no le impide tratar de sojuzgarlo, con la mejor intención del mundo, al amparo de un ejército extranjero–. Que venga a ayudarme sincera y legalmente y será recibido con los brazos abiertos como todo buen mexicano –con un ejemplar abierto de la Ley de 3 de octubre– ...en todo caso puede Ud. dar las gracias de mi parte a Jesús Terán, por sus buenas palabras; le dirá Ud. que estoy pronto a recibir en mi consejo y entre mis amigos a Juárez.

Sólo porque la carta de 22 de abril de 1864 amerita el premio supremo de lo absurdo, la antes transcrita no lo gana para sí. La primera rebasa a la segunda por la indignidad que entraña, ya que va remitida directamente a Benito Juárez. Acerca de la misiva del 8 de diciembre de 1865, comenta Arrangoiz: “...si Juárez era un verdadero patriota, si su único error fue querer hacer mucho en poco tiempo, ¿por qué no dejó el trono S.M.? ¿por qué expidió el sanguinario decreto de octubre y fusilaba sin piedad a los republicanos, a los que defendían el gobierno de Juárez?...” Y por su parte, Zamacoiz, cuyas ideas monarquistas son bien conocidas, asienta:

Si a D. Benito Juárez un verdadero patriota, si el único error de éste fue querer hacer mucho en poco tiempo, debió dejarle en el puesto que ocupaba; haber

desistido de hacerle la guerra, y ya que admitió el trono, porque no tenía noticia de lo que había hecho, depender generosamente de él; llamarle a que continuase rigiendo los destinos de la patria bajo las instituciones republicanas, y decir a la intervención francesa que su misión había terminado en México. Si en efecto abrigaba la convicción de que D. Benito Juárez había sido útil a México en muchas cosas, y que las ideas de los que le eligieron emperador no eran más que fantasmagóricas, jamás debió pretender que fuese a ayudarle a consolidar el trono, sino él debió acercarse a D. Benito Juárez para ayudarle en la empresa de consolidar la República, puesto que el único error que había cometido consistía en haber querido hacer mucho en poco tiempo.

### Un Congreso bajo bases

Aparentemente había alcanzado el emperador el límite más lejano en el terreno de la sinrazón. Pero no era así. Pudo ir aún más allá. El 10. de diciembre de 1867, fecha en la que ya había sido informado por el doctor Basch y por su ayudante Hersfeld, de que la señora Carlota era atendida en Austria por el doctor Riedel, alienista, y en la que el mariscal Bazaine estaba a punto de partir de Veracruz hacia Europa, acompañado de su esposa mexicana y de las tropas francesas, el emperador, sabedor de que la perseverancia es cualidad del buen político, insiste en obtener un aproximamiento con Juárez, nada más que en esa ocasión no se trataría de un negocio para resolver de persona a persona, sino de un asunto orgánico, por lo que el camino indicado era convocar a un congreso! Lección aprendida del estudio acucioso de todos los planes habidos desde el de Iguala:

Mexicanos –dijo Fernando Maximiliano José a la nación–, circunstancias de gran magnitud en relación con el bienestar de nuestra patria –el abandono de Napoleón III y el desprecio del Papa–, las cuales tomaron mayor fuerza por desgracias domésticas –la locura de doña Carlota– produjeron en nuestro ánimo la convicción de que debíamos devolveros el poder que nos habíais confiado –parecía haberse convencido de ello con cinco años de retardo–. Nuestro Consejo de ministros de Estado por nos convocado –Consejo en el que sólo estaban representados los Miramón, los Márquez, los Labastida y Munguía– opinaron que el bien de México exige aún nuestra permanencia en el poder –así la había exigido en 1862 la manifestación nacional hecha constar en actas municipales–, y hemos creído nuestro deber acceder a sus instancias, anunciándoos a la vez nuestra intención de reunir un Congreso nacional bajo las bases –como el Congreso se reuniría “bajo” las bases, en vez de estar “sobre” ellas, como habría sido lógico, lo más probable era que sus componentes murieran aplastados por las propias bases– más amplias y liberales, en el cual tendrán participación todos los partidos, y éste determinará si el imperio aún debe continuar en lo futuro;

y en caso afirmativo –un Congreso sobre todo si era de notables, sí sería capaz de convencer a Juárez y a los liberales de que la mejor forma de gobierno era la monarquía–, ayudar a la formación de leyes vitales –más bien leyes mortales, como la del 3 de octubre que habría costado la vida a los miembros del gobierno republicano, si no hubieran logrado escapar de Zacatecas– para la consolidación de las instituciones públicas del país. Con este fin, nuestros consejeros se ocupan actualmente en proponernos las medidas oportunas, y se darán a la vez los pasos convenientes para que todos los partidos –“todos” eran dos, el de Juárez y el de los traidores– se presten a un arreglo bajo esa base –el arreglo, “bajo la base”, correría la misma suerte que el Congreso–. En el entretanto, mexicanos, contando con vosotros todos, sin exclusión de ningún color político, nos esforzaremos en seguir con valor y constancia la obra de regeneración –según el príncipe, el mexicano era un pueblo degenerado– que habéis confiado a vuestro compatriota.

Difícil colocar en hilera y relacionar entre sí tanto disparate.

Como dice el conde de Keratry –margina Rivera–, un Congreso en aquellas circunstancias era imposible. La inmensa mayoría de las poblaciones de la nación mexicana estaba ya en poder de los republicanos, y por tanto en ellas no podía haber elecciones populares de diputados a un Congreso imperial; en las poblaciones que todavía estaban bajo las armas imperialistas tampoco se reunirían los vecinos para elecciones populares, los liberales porque se reían de tales elecciones, los conservadores porque estaban desmoralizados; con motivo de la cruda guerra era en extremo peligroso viajar, de manera que, aun en la hipótesis de que hubiera salido elegido en alguna parte algún diputado, no se habría animado a ir desde el lugar de su residencia hasta la capital. Por lo mismo, el proyecto de tal Congreso fue uno de los pensamientos de Maximiliano que me parece rayaron en la imbecilidad.

### *Le dernier cri*

Aún habría de intentar una vez más Fernando Maximiliano atraerse a Juárez, si bien ahora era aquél el que estaba pronto para irlo a ver en vez de pedirle que viniera. Las circunstancias lo justificaban. Corría el 26 de mayo de 1867 y hacía ya poco más de una semana que Querétaro había sido rendido al gobierno republicano, gracias –según lo han demostrado hasta el cansancio Agustín Rivera, Fernando Iglesias Calderón y Rafael de la Torre, y aunque se empeñen en no creerlo Alfonso Junco y Septién de la Llata– a que Maximiliano entregó la plaza por conducto de Miguel López, y sin importarle la suerte que esperaba a sus allegados, con tal de salvar la suya. Habían fracasado los intentos diplomáticos, cortesanos y partidarios, como el barón de Lago, ministro de Austria; barón de Magnus, ministro de Prusia; Horricks,

ministro de Bélgica; Curtopatti, ministro de Italia; Forest, cónsul de Francia; su médico particular, el doctor Basch, y la princesa de Salm Salm para facilitar y hasta para comprar –con libranzas a cargo de la corona austriaca–, la fuga de Maximiliano. El emperador se hallaba aposentado en una celda del convento de las capuchinas de la ciudad de Querétaro, en calidad de reo acusado de la comisión de varios delitos que la Ley de 25 de enero de 1862, conforme a la cual debería ser juzgado, castigaba con la pena capital. La esperanza, sin embargo, subsistía en lo más profundo de su conciencia.

Maximiliano –apuntaba Enrique M. de los Ríos, en *El Monitor Republicano*, del 15 de agosto de 1889– creemos que consintió, como todo el mundo, en que su persona sería respetada en cualquier caso, pues sabía que tenía tras sí, para exigir la garantía de su vida, a todos los reyes de Europa que eran sus parientes más o menos inmediatos. Como había nacido en las gradas del trono, debió tener la convicción formada de lo que vale un príncipe de la sangre de Europa y de lo que ha valido siempre, con excepción de los reyes de Francia en tiempos de la revolución de 1893, caso único en cerca de dos siglos que nadie pensaba volvería a repetirse, mucho menos en América, y todavía menos por una nación tan despreciada y tan débil como México.

Por ello, en la fecha antes indicaba, el archiduque dirigió carta telegráfica a Benito Juárez, en los siguientes términos:

Sr. presidente –ahora le daba el título que nunca antes había querido reconocerle–: Deseo hablar personalmente con Ud. de asuntos graves y muy importantes al país –los asuntos graves e importantes consistían en que había sido hecho prisionero, iba a ser juzgado por un tribunal militar y muy probablemente condenado a muerte–. Amante decidido Ud. de él espero que no se niegue Ud. a una entrevista –¿qué relación podía tener, a favor de príncipe, el amor de Juárez por su país, con la posible y probable condena de aquél?–: Estoy listo para ponerme en camino hacia esa ciudad (San Luis Potosí) –iqué más hubiera deseado el conde de Habsburgo! El trayecto era una magnífica oportunidad para intentar una nueva escapatoria o, en el peor de los casos, para ganar tiempo y dejar que cayera sobre el gobierno republicano todo el peso de la presión política europea–, a pesar de las molestias de mis enfermedades –a partir de su detención el príncipe de Lorena padecía escurribandas. Firmaba, como los auténticos emperadores, sin dar su apellido– Maximiliano.

Como es de suponer, Juárez no tragó el anzuelo y, por conducto del general Mariano Escobedo, mandó decir a Fernando Maximiliano José que no podía concederle la entrevista solicitada “en atención a la distancia que les separaba y a lo perentorio de los términos del juicio; pero que se le notificase que en la causa que se le instruía podía hacer constar todo lo que le conviniera”.

## Las leyes del emperador. La Iglesia en manos de Lutero

La singular constancia del emperador para procurar acercarse, sin importarle el medio ni los principios, a Benito Juárez, tuvo su contrapartida en la persistencia con la que se alejó de los conservadores y de los intereses que éstos estaban seguros iba a proteger.

A fuer de príncipe liberal, no le parecían del todo mal las disposiciones reformistas del gobierno de la República, para derogar las cuales se creó el imperio, por lo que su intención fue hacerlas suyas, por supuesto a espaldas de los reaccionarios y, de este modo, convertir en imperialista al liberalismo mexicano.

Empero, era necesario distinguir diversas categorías de conservadores. Lo había pasivos, como los notables de la asamblea nacional y los componentes del Consejo y del gabinete, a quienes se podía engañar fácilmente, y los había aguerridos, y hasta feroces, como Miramón y Márquez, con quienes era peligroso jugar. De estos últimos fue necesario desembarazarse. A Miramón lo envió el 8 de noviembre de 1864 a Berlín, a ver qué aprendía del Canciller de Hierro, en tanto que a mediados de diciembre siguiente, Leonardo Márquez salió de visita al sultán de Constantinopla y a fundar un convento de franciscanos en Jerusalén.

En realidad, la tendencia liberal en materia legislativa habíase dejado sentir mucho antes. El primer chispazo brotó el 28 de junio de 1864, fecha en la que el emperador decretó que los empleados públicos trabajasen los domingos y días festivos y determinó, restringidamente, las fiestas religiosas tradicionales que serían consideradas días feriados. Los clericales habrían deseado que el imperio festejara todo el martirologio cristiano. Pero, además, les disgustó sobremanera que el emperador señalase como fiesta nacional el 16 de septiembre, tácito homenaje a Hidalgo, y que no diera igual tratamiento al 27 de mismo mes, implícita ofensa a Iturbide. El disgusto fue acentuado por el decreto sobre libertad de imprenta que expidió el emperador el 7 de agosto siguiente.

Como no obstante que los primeros pasos legislativos del imperio tendían hacia la vanguardia, el gobierno republicano permanecía inflexible en el mantenimiento de sus principios e intensificaba la guerra en la medida de sus posibilidades, el emperador se prestó a preparar y a aplicar la ya mencionada Ley penal del 3 de octubre del mismo año de 1864. El 29 de septiembre, y por conducto de su ayudante Scherzenlechner, sometió el proyecto de ley a la consideración de su consejero Eloin. La carta decía:

Adjunta os envío, de orden de S.M., la proposición de una ley que de orden de S.M. varios jurisperitos de Guanajuato han preparado y que tiene relación con la cuestión triste y delicada de los guerrilleros y ladrones de caminos, cues-

ción que ocupa mucho a S.M. El emperador piensa aprovechar el día en que el poder de Juárez acabe (30 de noviembre de 1864), o de aquel en que salga del país, para declarar solemnemente a la nación que hasta la mala y última razón política ha terminado, y que en lo futuro cada guerrillero no podrá ser más que un ladrón de camino, y será juzgado con toda la severidad posible.

Aprobada y expedida la ley, el emperador, que de momento parecía haberse convencido de que sus proposiciones de transacción se desmoronaban al chocar con la solidez de los principios republicanos y de que los recuerdos de viaje, música y poesía no servían para combatir al ejército de la República, estima conveniente complementar aquélla con una carta que dirige a su ministro Velásquez de León, el 5 de noviembre inmediato posterior, en la que le dice:

Mi gobierno está determinado a emplear todo su empeño y energía. Si hasta hoy ha usado de indulgencia con sus adversarios políticos para dejarles tiempo y ocasión de conocer la voluntad nacional y unirse a ella, en lo de adelante tiene la imperiosa obligación de combatir a aquellos, pues su bandera no lleva ya credo político, sino pretextos para el robo y la matanza. Mis deberes de soberano me obligan a proteger al pueblo con brazo de hierro, y para corresponder a los deseos altamente expresados por todas partes, declaramos como jefe de la nación, con pleno consentimiento (*sic*) de nuestra sagrada misión y del deber que nos hemos impuesto, que todas las gavillas armadas que recorren todavía algunos puntos de nuestra bella patria, asolándola, turbando y amenazando al laborioso ciudadano en su trabajo y en su libertad, deben ser consideradas como cuadrillas de bandidos y caer en consecuencia bajo la inflexible e inexorable severidad de la ley. Mandamos por lo mismo a todos los funcionarios, magistrados y jefes militares de la nación las persigan y las aniquilen con todas las fuerzas.

Con la libertad de acción que, según creía, le daba el haber puesto a buen recaudo diplomático a Miramón y a Márquez, el emperador recibió gusto el 17 de diciembre al señor Pedro Francisco Meglia, obispo *in partibus* de Damasco y nuncio apostólico, cuya delicada misión era orientar al gobierno de Su Majestad sobre el buen camino a seguir en materia eclesiástica. Con el mismo gusto que lo recibía, y con el mismo tacto utilizado en su correspondencia con el presidente de la República, el emperador, transido del espíritu liberal que le había dado fama en Lombardía y esperaba capitalizar en la eventualidad de un regreso forzoso a Europa, propuso al nuncio los siguientes nueve puntos para que sirvieran de base al arreglo de los negocios clericales:

1o. El gobierno mexicano tolerará todos los cultos que estaban prohibidos por las leyes del país; pero concede su protección especial a la religión católica, apostólica, romana, como religión de Estado.

2o. El tesoro público proveerá para los gastos del culto, pagará a los ministros en la misma proporción y con el mismo derecho que los demás servicios civiles de la nación.

3o. Los ministros del culto católico administrarán los sacramentos y ejercerán su ministerio gratuitamente, sin facultad de cobrar nada, y sin que los fieles estén obligados a pagar gratificaciones, emolumentos o cualquiera otra cosa a título de derechos parroquiales, dispensas, diezmos, primicias y otra cosa.

4o. La Iglesia cede al gobierno todas sus rentas que provengan de bienes eclesiásticos, que han sido declarados nacionales durante la República.

5o. El emperador Maximiliano y sus sucesores en el trono, gozarán in *perpetuum* respecto de la Iglesia mexicana, de derechos equivalentes a los concedidos a los reyes de España para sus iglesias en América.

6o. El Padre Santo, de acuerdo con el emperador, señalará cuáles de las órdenes religiosas, suprimidas durante la República, deban restablecerse, especificando de qué modo hayan de subsistir y con qué condiciones. Las comunidades religiosas, que hoy existen de hecho, podrán continuar, pero con prohibición de no recibir novicias hasta que el Padre Santo, de acuerdo con el emperador, haya especificado sus reglas y condiciones de existencia.

7o. Jurisdicción del clero.

8o. El emperador encargará se lleve, en donde lo crea oportuno, un registro civil de matrimonios, nacimientos y defunciones por sacerdotes católicos, que se encargarán de esta misión como funcionarios civiles.

9o. Cementerios.

Meglia los leyó y, ducho en procedimiento canónico, se declaró incompetente para decidir sobre ellos. Lo propuesto iba más allá, dijo, de las facultades que le confirió el Santo Padre, pues éstas se limitaban a “ver, revocar y abolir, al mismo tiempo que las leyes llamadas de Reforma, todas aquellas contrarias a los sagrados derechos de la Iglesia, aún en vigor aquí, y activar la publicación de otras leyes, encomendadas a reparar los daños que se han hecho y establecer la administración civil y eclesiástica”.

Lo propio dijo el monseñor a doña Carlota, en buena plática que con ella tuvo en Nochebuena.

Los emperadores habían pisado nueve veces los callos de la Iglesia. Andaban mal informados y estimaban que ésta podría acceder, por el hecho de que por ahora trataba con un emperador católico y no con un presidente liberal, a la celebración del Patronato.

Olvidaban que para los obispos del país, el significado del Patronato era el de “servidumbre y esclavitud de la Iglesia y de que perdimos aquella poca libertad que con tantos sacrificios conquistaron nuestros inmediatos predecesores, y quedamos como el clero español besando la mano de Su

Majestad y percibiendo una renta o salario más miserable que un cómico y tal vez un cochero”, según expresaba Pedro Espinosa, obispo de Guadalajara, en carta de 6 de diciembre de 1862 remitida al también obispo José María Covarrubias.

Después de la entrevista con Meglia escribía la emperatriz Carlota a su protectora la emperatriz Eugenia:

...los conservadores se imaginan los súbditos temporales del Papa y son bastante bestias, perdón por la palabra, para creer que la religión consiste en los diezmos y la facultad de poseer. –De “bestias” nada tenían. Para los conservadores, los diezmos siempre fueron diezmos, y la facultad de poseer, manera de enriquecerse. Esto era lo que importaba defender. El que la religión siguiera la suerte de los bienes patrimoniales, era en ocasiones instrumento accesorio que convenía utilizar, y a veces estorbo–. Detrás de todas las negociaciones del nuncio, que no es más que un maniquí, se muestra el rostro de monseñor Labastida...

Igual que como había desoído Fernando Maximiliano José la advertencia del Papa, cuando éste le otorgó la comunión, ahora echaba en saco roto las prevenciones del nuncio. Confiado en la indiscutible autoridad de su cetro, y súcubo de Martín Lutero, Fernando Maximiliano José se convirtió en un nuevo campeón de la Reforma, lo que le habría sentado de perlas si al aceptar el puesto de emperador no hubiera comprometido su conducta con los enemigos de ésta. Decidido, como estaba, a reformar, el 27 de diciembre redactó:

Mi querido ministro Escudero. Para allanar las dificultades suscitadas con ocasión de las leyes llamadas de Reforma –dificultades que él fomentó al venir a México–, nos propusimos adoptar de preferencia un medio, que a la vez que dejara satisfechas las justas exigencias del país –la primera exigencia era que se fuera–, restableciera la paz en los espíritus y la tranquilidad en las conciencias de todos los habitantes del imperio. A este fin procuramos cuando estuvimos en Roma, abrir una negociación con el Santo Padre, como jefe universal de la Iglesia Católica –mentira.

Se encuentra ya en México el nuncio apostólico; pero con extrema sorpresa nuestra, ha manifestado que carece de instrucciones y que tendrá que esperarlas de Roma –el monseñor también mentía. Las instrucciones eran precisas: no transigir con la Reforma.

La situación violenta que con grande esfuerzo hemos prolongado por más de siete meses, no admite ya dilaciones; demanda una pronta solución y, por lo mismo, os encargamos no propongáis desde luego las medidas convenientes para hacer que la justicia se administre sin consideración a la calidad de las personas; para que los intereses legítimos, creados por aquellas leyes queden asegurados, enmendando los excesos e injusticias cometidos a su sombra, para proveer el mantenimiento del culto y protección de los otros sagrados objetos, puestos bajo



el amparo de la religión, y en fin, para que los sacramentos se administren y las demás funciones del ministerio sacerdotal se ejerzan en todo el imperio sin estipendio ni gravamen alguno para los pueblos.

Al efecto nos propondréis, de toda preferencia, la revisión de las operaciones de desamortización de bienes eclesiásticos, formulándola bajo la base —empeñado en meterse bajo las bases— de que se ratifiquen las operaciones legítimas, ejecutadas sin fraude, y con sujeción a las leyes que decretaron la desamortización y nacionalización de dichos bienes.

Obrad, por último, conforme al principio de amplia y franca tolerancia, teniendo presente que la religión del Estado es la católica, apostólica, romana. Maximiliano.”

La protesta de los arzobispos de México y Michoacán seguida de la de los obispos de Oaxaca, Querétaro y Tulancingo, de fecha 29, también de diciembre, fue amplia, documentada y expedita. Pedía que el emperador no reformase antes de celebrar concordato con el Papa. Como sabía sobradamente que tal concordato no era posible, o que, si lo era, tardaría años en celebrarse, estaban seguros de que si su petición se acordaba favorablemente, la Reforma quedaría paralizada, y segura la contrarreforma.

Maximiliano, pertinaz contestó:

El gobierno no pretende nada que no se hubiese ya practicado en otros países católicos, con la aquiescencia de la Santa Sede.

La gran mayoría de la nación exige y tiene derecho a exigir esta solución, y en este punto, yo estoy seguramente en situación de juzgar con más acierto que el Episcopado, porque acabo de recorrer la mayor parte de vuestras diócesis, entretanto que vosotros permanecéis tranquilos en la capital después de vuestro destierro, sin que os importe el estado de vuestra diócesis... Quiero, antes de terminar, llamar vuestra atención sobre un error en que habéis incurrido en vuestra exposición. Decís que la Iglesia mexicana no ha tomado parte nunca en los asuntos políticos. Pluguiera a Dios que así fuese. Pero desgraciadamente tenemos testimonios irrecusables —su presencia en México era el más irrecusable— y en gran número por cierto, que son una prueba bien triste, pero evidente de que los mismos dignatarios de la Iglesia se han lanzado a las revoluciones y que una parte considerable del clero ha desplegado una resistencia obstinada y activa contra los poderes legítimos del Estado —como la que seguiría desplegando por su conducto contra la República.

Convenid, mis estimados obispos, en que la Iglesia mexicana, por una lamentable fatalidad, se ha mezclado demasiado en la política y en los asuntos de los bienes temporales, olvidándose en esto y despreciando completamente las verdaderas máximas del Evangelio. Si el pueblo mexicano es piadoso y bueno, pero no es católico en el verdadero sentido del Evangelio, y ciertamente que no es por su culpa. —Tal vez sin saberlo, Maximiliano ratificaba con las palabras anteriores la tesis sustentada diez años antes, en el Congreso de 1856 por José María Mata, al

debatir el artículo 15 del proyecto de Constitución, frente a los moderados Luis de la Rosa y Ezequiel Montes—. Ha necesitado que se le instruya, que se le administren los sacramentos gratuitamente como manda el Evangelio; y México, yo os lo prometo, será católico. Dudad, si queréis, de mi catolicismo; la Europa conoce ha mucho tiempo mis sentimientos y creencias; el Santo Padre sabe cómo pienso —por eso precisamente, lo condenó en vida—: las iglesias de Alemania y Jerusalén, que conoce como yo el arzobispo de México, atestiguan mi conducta sobre este punto. Pero buen católico como yo lo soy, seré también un príncipe liberal y justo.

Como príncipe en su tierra, estaba bien. Su error fue meterse de emperador. Empeñábase el emperador en hacer sentir a los cangrejos, como él llamaba a los conservadores, todo el peso de su nulidad.

En contra de lo que pensaban los arzobispos, el emperador abrigaba la convicción de que, tarde o temprano y merced a su habilidad política, siempre conciliadora, sería posible llegar a un acuerdo con el Papado y restablecer, merced a él, el ansiado Patronato. A tal efecto, destacó una comisión compuesta por el ministro Velásquez de León, al que le convenía alejar por sus ideas moderadas, por el abogado Joaquín Degollado, hijo de Santos, y por Ramírez, limosnero mayor de Su Majestad, obispo *in partibus*. La comisión zarpó de Veracruz camino a Roma el 16 de febrero de 1865; el 25 de abril fue recibida por el Papa, quien pasó el encarguito de atenderla a una junta de diez cardenales que, como era de esperar, nada resolvió. Finalmente, el 8 de julio, dos días después de que los jesuitas de Roma se negaron a cantar en la iglesia de El Jesús un *Tedéum*, que solicitó Aguilar y Marocho, embajador del imperio en el Vaticano, para festejar el cumpleaños del emperador, el Papa desechó oficialmente el proyecto de concordato propuesto por la comisión imperial y rompió relaciones diplomáticas con el imperio. Primer golpe de fuerza a su endeble cimentación.

Según relata Arrangoiz, cuando el emperador fue enterado de lo que pasó en Roma el 6 y el 8 de julio, empezó a decir en público cosas fuertes en contra del Vaticano:

Su Santidad estaba mal aconsejado; que el haber rehusado la Iglesia, no le ofendía a S.M. en la época actual; que lo único que hacía era demostrar la debilidad en que había caído la corte de Roma; que él era más católico que otros soberanos y no cedería a las amenazas de Roma, pues no tenía más responsabilidad que para con Dios y su conciencia de soberano; que los arzobispos y obispos mexicanos no comprendían su época ni el verdadero catolicismo; que a muchos de ellos les faltaba un corazón cristiano; que si el Papa le excomulgaba, sería el cuarto archiduque de Austria que lo hubiera sido... que su Majestad (doña Carlota) era más roja que él.

En rigor, el viaje de la comisión resultó prematuro y ésta fue sólo a servir de chivo expiatorio ante la ira pontificia desatada por los pasos reformistas

del emperador y, sobre todo, por el embuste colado en la carta que dirigió a Escudero el 27 de diciembre de 1864. Después de desmentir a Su Majestad imperial, el cardenal Antonelli decía amenazador en carta que se cruzó con la partida de la comisión:

El Padre Santo no puede suponer que S.M., educado en el seno de una familia católica, tan benévola siempre a la Iglesia, pueda desconocer jamás sus propios intereses y la misión que Dios le ha enviado –velar por ellos–. Espera, por lo contrario, que S.M. abandonará la senda trazada al ministro Escudero, y que evitará al Padre Santo la necesidad de adoptar las medidas oportunas para cubrir ante el mundo su responsabilidad como jefe augusto de la Iglesia, de las cuales no sería ciertamente la última la retirada del representante pontificio en México, a fin de que no fuera allí el espectador impotente del despojo de la Iglesia y de la violación de sus más sagrados derechos.

Más claro no canta un gallo. Y el que entonces cantaba descendía del que sirvió de reloj a San Pedro.

Entró la impaciencia a Su Majestad imperial y el 7 de enero de 1865 decretó: “Los breves, bulas, rescriptos y despachos se presentarán a nos por nuestro ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, para obtener el paso respectivo.”

Protestó el nuncio

No hizo Fernando Maximiliano José caso de la protesta y el 26 del mismo mes reconoció la nacionalización de bienes eclesiásticos decretada por el gobierno republicano y, además, *lexpidió* una Ley de tolerancia de cultos!:

Artículo 1o. El imperio protege la religión católica, apostólica, romana, como religión del Estado.

Artículo 2o. Tendrán amplia y franca tolerancia en el territorio del imperio, todos los cultos que no se opongan a la moral, a la civilización, o a las buenas costumbres. Para el establecimiento de un culto se recabará previamente la autorización del gobierno.

Elevaron los obispos, una vez decepcionados, su clamor a las alturas:

...Mas cuando tal protección está figurando precisamente al lado de la sanción de las leyes de D. Benito Juárez; cuando a la expectativa de todos aquellos mexicanos que apoyaron la intervención y proclamaron el imperio, no con otro motivo ni para otro fin que librarse de semejantes leyes, ha sucedido el desengaño consiguiente a su ratificación, las reflexiones que de aquí nacen abruma la inteligencia, los sentimientos que esto causa comprimen el corazón; y la palabra misma impotente para expresarlo, y más todavía para encarecerlo, parece expirar en los labios.

Incansable el emperador y sin que las protestas y admoniciones le hicieran mella, a principios de marzo dirige, por conducto de su ministerio de Gobernación, una circular a los prefectos políticos para llamarles la atención porque no cumplían la Ley de secularización de cementerios dada por el gobierno de Benito Juárez en julio de 1859. Lo curioso era que Maximiliano levantaba las armas en contra de la Constitución de 1857, pero exigía a sus subordinados que acatasen las leyes derivadas de ella.

...llegó a tanto el deseo de ofender a los católicos –se lamentaba Arrangoiz–, que en la calle de San José el Real, una de las principales de la capital, se anunciaba la venta de una tienda establecida con autorización de Maximiliano, de Biblias sin comentarios, y de libros que probaban que era mentira cuanto decía el padre Ripalda... la princesa Carlota le profesó –al clero– la mayor antipatía.

Estas consideraciones originaron que el mencionado cronista, según cuenta en su Historia, renunciara a la representación diplomática de México en Bruselas, Londres y La Haya, por no estar

de acuerdo con la funesta política de Maximiliano, que había faltado a todas sus promesas, siendo que no había intención en S.M. de volver sobre sus pasos ni deseos de un arreglo en la cuestión religiosa, puesto que estando de camino para Roma sus comisionados, dio los decretos de 26 de febrero –libertad de cultos y nacionalización de bienes eclesiásticos.

El galope reformista del emperador no reconoce bridas y tasca todos los frenos. En agosto asesta otra puñalada, esta vez no reformista sino vengativa y traperera, a los clericales; destituye de su cargo de rector del colegio de San Ildefonso, al doctor Basilio José Arrillaga, provincial de la compañía de Jesús. Era un desquite gurrumino de que los jesuitas se hubieran negado a entonar un *Tedéum* romano por el onomástico de Su Majestad. Y, a mediados de diciembre, cuando el sesgo de la guerra inclinábase ya decididamente a la causa de Benito Juárez, reproduce en decreto del día 18 la Ley del estado civil expedida por aquél...

### La abdicación oscilante, el peligro sin gloria o de emperador a jefe de banda

La firme constancia del emperador para mantener la legislación del gobierno que desconocía, se torna en débil veleidad para hacer frente a adversidades políticas cuyo dominio reclamaba energía no susceptible de desvío ni oscila-

ciones. El 18 de octubre de 1866 fue día nefasto en la bitácora del imperio, que registró los primeros augurios ciertos de un desastre inevitable y definitivo. Recibe Maximiliano la noticia de la enajenación mental de la emperatriz y Porfirio Díaz gana para la República una batalla decisiva en la Carbonera.

La guerra franca de los liberales, la creciente antipatía de los conservadores y los acontecimientos militares –batalla de Santa Gertrudis ganada por Mariano Escobedo cerca de Matamoros desde el 16 de junio de 1866–, indujeron al emperador a firmar su abdicación.

Su señora esposa le detuvo la mano. Iría a Europa y arreglaría con Napoleón lo relativo al apoyo armado y financiero que Francia había prometido, y con el Papa lo relativo al concordato, con lo que los reaccionarios quedarían plenamente satisfechos.

Se fue la emperatriz: “Adiós, mamá Carlota...”

El corcel reformista de Su Majestad dio un rayón como consecuencia del cual se apeó el gabinete moderado y treparon a la imperial cabalgadura los conservadores, o, al menos, los que se decían tales. Renunciaron la cartera Escudero, Echánove y Somera. Al ministerio de Fomento, se agregó el de Gobernación, a cuyo frente quedó Salazar y Larregui. En Hacienda, Friat, intendente en jefe del ejército francés; y en Guerra, el general D’Osmont. Estos dos últimos nombramientos perseguían, obviamente, afirmar las relaciones con los franceses.

Por no haber vuelto de Europa Eloin y acabado de llegar de allá el presbítero Agustín Fischer, fue nombrado jefe de dicho gabinete. Los principales que lo componían a la sazón eran Fischer, Samuel Basch, alemán, médico de Maximiliano; un alemán oscuro apellidado Herzfeld y un austriaco que se apellidaba Bilimetz, a quien Maximiliano consultaba en todos los negocios arduos de política porque lo tenía por muy buen arqueólogo. Todos estos habitaban en el palacio imperial y eran los que realmente gobernaban a México, que eran los que menos lo conocían, porque ignoraban hasta su geografía y su idioma.

Tampoco en esa ocasión tuvo tino el emperador, porque los conservadores mexicanos resintieron la salida de sus representantes del gabinete y vieron con enojo que sus lugares los ocuparon los extranjeros. Además, aunque el presidente de dicho gabinete era cura, antes había sido luterano y su nacionalidad era la alemana. Tenía antecedentes, por lo demás, bien pobres; Maximiliano lo había sacado del sagrario de Durango para hacerlo nada menos que embajador en Roma, a donde lo envió, según era costumbre del misterioso emperador, con instrucciones muy secretas, para ver si era posible desembarazar al gobierno imperial del lastre que constituían Labastida y Dávalos. Fischer fracasó en su misión.

El miedo y el desconcierto provocados en el emperador por el desastre de la Carbonera y el extravío de doña Carlota lo indujeron una vez más al engaño. Sin decir nada preparó sus maletas y se dispuso a abandonar el país. A sus allegados e inmediatos colaboradores informó que iría a Orizaba a tratar de aliviar las fiebres intermitentes que los anófeles le habían transmitido en Cuernavaca –tal vez mientras hacía el amor a la hija de su jardinero. Al mariscal Bazaine le pidió que reforzara la guarnición del camino de México a Veracruz, para proteger a la señora Carlota que próximamente regresaría.

Al día siguiente, 20 de octubre, se arrepiente de su engaño y expresa a Bazaine su verdadero propósito de abandonar el país, intento que el mariscal vio con buenos ojos porque, preparado él también a regresar a Francia, la compañía del emperador lo relevaba de grandes responsabilidades y le evitaba muchos dolores de cabeza. La noticia llegó al gabinete, que por conducto de Teodosio Lares, a la sazón su presidente, amenazó con dimitir antes de que el emperador abdicara. Bazaine intervino, se apersonó con los ministros y les hizo ver con caballerosidad mosquetera que “era carecer de lealtad y generosidad abandonar al emperador en aquellos momentos, después de haber puesto toda su confianza en ellos, y que se vería obligado a tomar ciertas medidas si persistían en su resolución”. Los ministros pensaron que Bazaine tenía razón y retiraron su amenaza.

El 21, tan temprano que aún no amanecía, salió el emperador rumbo a Orizaba. En el camino le asalto el temor de que antes de que embarcase en Veracruz las fuerzas republicanas lo obligaran a entrevistarse con el presidente Juárez –al que para nada necesitaba de momento–, con el propósito de depurar su imperial trayectoria de ciertos pecadillos que, juzgados por los liberales, pudieran traer aparejada penitencia mortal. Decide, pues, escribir a Bazaine una carta, llena, según su inveterada costumbre, de secretos y reservas.

Me propongo –le decía– depositar mañana en manos de Ud. los documentos necesarios para poner término a la situación violenta en que se encuentra no sólo mi persona, sino México entero –la guerra, a ninguna de cuyas batallas había asistido, lo tenía aburrido–. Dichos documentos deberán quedarse reservados hasta el día que yo le indique a Ud. por telégrafo.

Tres cosas me preocupan y quiero salvar de una vez la responsabilidad que me incumbe –no fuera que, por no salvarla, un tribunal de guerra lo condenara–. Es la primera que los tribunales militares dejen de intervenir en los delitos políticos –nunca tuvieron por qué hacerlo, pero a él le pareció bien que lo hicieran, en tanto que contó con el apoyo de los soldados franceses–. La segunda, que la Ley de 3 de octubre sea revocada de hecho –de derecho dejábala vigente, por si Juárez o alguno de sus ministros o generales llegaba a caer en sus manos–. La tercera, que no haya persecuciones políticas por ningún motivo y que cese toda clase de procedimientos sobre esta materia.

Deseo que convoque Ud. a los ministros Lares, Marín y Tavera para acordar las medidas indispensables a fin de asegurar estos tres puntos, sin necesidad de que mis intenciones expresadas en mi primer párrafo lleguen de ningún modo a traslucirse.

Ya en Orizaba, Su Majestad se convierte en el péndulo de un reloj al que se le ha dado más cuerda de la necesaria, incapaz de marcar la hora, y cuyas campanas confunden los cuartos con las medias. Lo inclinan a que desista de la abdicación las gestiones de la alta sociedad, que le envían varias representaciones en los primeros días de noviembre. El día 15 de este mes llega a su mano una carta llena de gravedad y peligrosos conceptos que Eloin le remite desde Europa. Tiene singular importancia. Está fechada dos meses antes, el 17 de septiembre, y su texto es el siguiente:

El discurso de Mr. Seward, el brindis de Romero y la actitud del presidente de la gran República Americana, resultados de la cobardía del gobierno francés, son hechos graves destinados a aumentar las dificultades e infundir desaliento en los más valerosos. Tengo, sin embargo, la íntima convicción de que el abandonar la partida antes del regreso del ejército francés, sería considerado como un acto de debilidad; y teniendo el emperador –se refiere a Maximiliano– su poder por el voto popular, el pueblo mexicano, libre de la presión de una intervención extranjera, es a quien debe apelar nuevamente, y al que debe pedirle el apoyo material y los recursos indispensables para subsistir y progresar. Si este llamamiento no es escuchado, entonces V.M., habiendo cumplido hasta el fin su noble misión, regresará a Europa con todo el prestigio que a su partida le rodeaba, y en medio de los acontecimientos importantes que no tardarán en surgir, podrá desempeñar el papel que por todos conceptos le corresponde a V.M. Al atravesar Austria he tenido ocasión de convencerme del descontento general que allí reina. Nada se hace todavía: El emperador –Francisco José– está desanimado. El pueblo se impacienta y pide públicamente su abdicación. Las simpatías hacia V.M. se comunican ostensiblemente a todo el territorio del imperio. En Venecia un partido quiere aclamar a su antiguo gobernador; pero cuando un gobierno dispone de las elecciones bajo el régimen del sufragio universal, fácil es desde luego prever sus resultados. El estado de la salud del emperador Napoleón preocupa nuevamente a la Europa entera. Su viaje a Biarritz parece indefinidamente pospuesto. Se asegura que la diabetes ha venido a complicar la inflamación que padece. En cuanto a S.M. la emperatriz Carlota, en medio de sus flores que hacen un jardín encantador en Miramar, brilla en todo el esplendor de una salud completa.

Como se ve por su lectura, Eloin aborda cuestiones que en el terreno de la alta política y de la maniobra diplomática debían ser considerados muy serios secretos de Estado. Nada bueno era a los intereses del emperador manejar públicamente juicios relativos a la antipatía del gobierno norteamericano a

la monarquía establecida en México, a la cobardía del gobierno francés, a los ocultos propósitos de Maximiliano para dejar el imperio y volver a su principado y, sobre todo, a su intención de llegar a Austria laureado de liberalismo a usufructuar la impopularidad de su hermano Francisco José. Eloin no reparó en estas bagatelas. Tampoco tuvo en cuenta que el gobierno de Estados Unidos nunca reconoció oficialmente al imperio de Maximiliano, sino a la República de Benito Juárez. Envió una carta vía Nueva York, dirigida al cónsul de México en esa ciudad. Así, por el debido conducto diplomático, la carta escrita al emperador vino a ser leída primero por el presidente, quien debidamente impuesto de ella, le corrió el respectivo traslado al gobierno norteamericano y la remitió después a su destinatario.

Por los periódicos se impuso toda Europa de que el gobierno de los Estados Unidos trataba al gobierno de Francia como a un chiquillo... de que Maximiliano esperaba derrocar a su hermano Francisco José y ser emperador de Austria... de que había esperanzas de que se muriera Napoleón... y demás secretos de gabinete. ¿Qué otro cónsul mexicano había en Estados Unidos más que Matías Romero? Si Eloin, que estaba ausente de México hacía muchos meses, suponía que Maximiliano ya tendría cónsul de su propia cuenta en los Estados Unidos, ¿cómo escribir una carta sobre asuntos gravísimos sin estar cierto del hecho de dicho consulado? No digo un hábil político, pero aun un hombre que tenga sentido común nunca dirige una carta sin poner en sobre escrito el nombre y apellido de la persona u otras palabras que la individualicen. ¡Vivezas de Eloin! ¡Y éste fue el principal consejero de Maximiliano y el *factótum* del segundo imperio. “Maximiliano y Eloin se mordieron la lengua de coraje cuando supieron el extravío de la carta y lo demás que había pasado; pero según atestiguan los historiadores, ni uno ni otro contradijo nunca la autenticidad de la carta.”

Pese a la falsa noticia que la carta de Eloin contenía sobre el esplendor y salud completa de doña Carlota, pesó suficiente lo que ella decía en el ánimo del emperador para que éste decidiera, ahora sí en firme, no abdicar, permanecer en el país, conquistar nuevas glorias, y en el momento oportuno retornar vencedor a su patria original. Nada más que al día siguiente el conde de Lagos, encargado de negocios de Austria en México, le informo que su hermano Francisco José ni siquiera le dejaría “entrar en sus dominios si se veía obligado a salir del imperio mexicano”, al tiempo que su augusta madre, la archiduquesa Sofía, lo exhortaba, también por carta recibida en esa fecha, a que “se sepultara entre los escombros de México antes que someterse a las exigencias de los franceses”. El valor de la renuncia a la abdicación cambiaba así de modo radical, ya que la permanencia en México remotamente tendría la finalidad de cosechar nuevos triunfos sobre los cuales exaltar su personalidad a los ojos de una Europa anhelante de su regreso, sino muy probablemente,



el resultado obtenido sería sepultarse en un montón de escombros, según la heroica y macabra terminología utilizada por su progenitora. Era de pensarse.

Por esos mismos días regresaron, sin la debida autorización y como de contrabando, Miramón y Márquez, a quienes los obstáculos que sorteaba el imperio los relevaban automáticamente de su diplomático destierro. Venía el primero ahíto de ciencia militar aprendida a los prusianos, y el segundo, casi en olor de santidad, traído de Nazaret. Los dos ofrecieron su influencia y sabiduría a Maximiliano. Dijéronle preciosidades acerca de posibles triunfos guerreros, y horrores sobre la desesperada situación del gobierno republicano, que sólo transitoriamente dominaba las cuatro quintas partes del país.

Entre el 20 y el 24 de noviembre, los ministros y consejeros, en número de veintitrés, trasladados en pos de su jefe a Orizaba, emitieron su parecer: diez de ellos opinaron que el emperador no debería abdicar; el parecer de otros once fue que el emperador debería abdicar; pero no inmediatamente sino con posterioridad, cuando fuese oportuno. Representaban al sector moderado dentro de los consejeros. Finalmente, dos de ellos, Siliceo y Cortés Esparza, votaron a favor de la abdicación. El emperador resolvió en firme no renunciar a la corona.

El fiel de la romana oscilaba de extremo a extremo de la escala, según el peso variable de cada platillo. Rivera intenta este balance entre el pro y el contra de la abdicación:

Razones en pro: 1a. Le parecía casi imposible seguir gobernando a México sin los franceses, y que su vida corría un inminente peligro. 2a. Napoleón le aconsejaba que abdicara. 3a. Lo mismo le aconsejaba Bazaine, el ministro Danó y el embajador Castelnau. 4a. Lo mismo le aconsejaba el doctor Basch y los demás que formaban su gabinete particular, a excepción de Fischer.

Razones en contra: 1a. La comisión del ayuntamiento de México y la del ayuntamiento de Puebla le suplicaban que no abdicara. 2a. La junta de ministros y consejeros había votado por la no abdicación. 3a. El padre Fischer le aconsejaba que no abdicara. 4a. Márquez y Miramón trataban de convencerlo de que era fácil sostener el imperio con un ejército mexicano. 5a. Francisco José le impedía la entrada en el territorio de Austria. 6a. Su madre, la archiduquesa Sofía, le decía que se sepultara entre los escombros de su imperio antes de abdicar. 7a. “Experimentaba, dice Zamacois, cierta humillación en volver a Austria sin corona, después de haber dado por consolidado su trono haciendo alarde de su política” ante las naciones de Europa. Para un hombre de la alcurnia y de los sentimientos exagerados de honor que tienen los príncipes, el vivir en la vida privada, oscuro, desprestigiado y nulificado en Europa, le parecía insoportable.

Fernando Maximiliano decidió en firme no abdicar y, además, aliviar la tensión a la que estaba sujeto, convocando a un Congreso, según lo expuso a sus súbditos en el Manifiesto del 1o. de diciembre de 1866 antes transcrito.

A pesar de su tono solemne y de los conceptos en él invocados, el Manifiesto del 10. de diciembre no tenía más valor, ante el juicio imperial, que el atribuido a una propaganda comercial, de esas que a nada obligan ni en nada comprometen. De vuelta a México, firmemente resuelto a no abdicar y temporalmente alojado en la hacienda de la Teja, consulta la opinión del mariscal Bazaine, quien ya tenía una de las botas puestas sobre la cubierta del buque en el que, al frente de sus suavos y de su Legión Extranjera, habría de retornar a Francia y quien, por razones de Estado, se había convertido en acérrimo enemigo de su padrino Maximiliano José. Pese a esta enemistad, el mariscal le habló al emperador con la verdad, con toda la verdad y con nada más que la verdad. Le dijo que en adelante iba a “correr peligro sin gloria”; que toda esperanza militar estaba perdida en virtud del veto opuesto por el gobierno norteamericano a la monarquía; que el federalismo era el sistema de gobierno adecuado para México (!). “Hoy –concluyó– mi opinión es que V.M. se retire espontáneamente.”

–Tengo en Ud. –respondió Fernando Maximiliano José, sin recordar su solemne Manifiesto del mes anterior– la mayor confianza; Ud. es mi verdadero amigo –lo que quería decir que no lo era ninguno de sus ministros, consejeros, generales, cortesanos y ayudantes– y le suplico que asista a una junta que voy a convocar para el lunes 14 de enero en el palacio de México. Ahí estaré presente, y Ud. repetirá lo que piensa. Si la mayoría es de su opinión –la mayoría a había dado su opinión en las juntas celebradas en Orizaba entre el 21 y 24 de noviembre del año próximo pasado–, partiré. Si quieren que me quede, asunto concluido, me quedaré; porque no quiero parecerme al soldado que tira el fusil –lo había tirado y recogido tantas veces, que debía tener cansado el brazo– para huir más pronto del campo de batalla.

Se celebró el 14 la junta prevista. A ella concurren treinta y cinco notables. Al pasar lista de presentes se puso de manifiesto la ausencia del emperador. Entre los notables había de todo: obispos, generales, ministros, consejeros, ayudantes, etcétera. Fue un aquelarre masculino, pero en menor escala, igual al constituido en la asamblea de doscientos quince notabilidades que años atrás votaron por la monarquía. Teodosio Lares planteó con claridad el problema a resolver: “En las actuales circunstancias del país, y en vista de los datos presentados por los ministros de Guerra y Hacienda, ¿puede y debe el gobierno imperial emprender la pacificación?” Alrededor de esta cuestión, o desentendido de ella, cada quien opinó lo que en gana le vino. Márquez expresó su confianza en la infidelidad de los republicanos fieles. Tomás Murphy se concretó a decir que los disidentes –léase republicanos, que por cierto nunca habían disentido– eran “un conjunto de bandas de ladrones”. Teófilo Marín reprodujo el sentir del emperador ausente y habló

de que “se propusiera un acomodamiento a los republicanos”. El ministro Manuel García Aguirre, lleno de fuego marcial, y sin tomar en cuenta la convocatoria a un Congreso conciliatorio que por su consejo se propuso en el Manifiesto del 10. de diciembre, habló de proseguir la guerra y de poner en juego, para ello, recursos de fuerza como la “recluta forzada” y de “que se tome –dinero– de donde lo haya”. El mariscal Bazaine ratificó, con sinceridad hasta entonces desusada en él, su opinión en pro de la abdicación e hizo ver el peligro de que el emperador descendiera de su trono para convertirse en “un jefe de banda” y que, en consecuencia, “es preferible para su gloria y defensa que S.M. haga entrega del poder a la nación”. Sánchez Navarro, reventando valor, clamó que él defendería al imperio, “a puñaladas si es necesario”. Por alguna causa desconocida, pero sin duda justificada, no figuró entre los defensores de Querétaro. Arango y Escandón echó pestes contra el ejército francés porque se iba a la hora de los apuros, y terminó heroico: “Idos: Nada importa –lo importaba todo–. Habéis hecho muy poco por vuestro soberano –le parecía poco el lío en que lo había metido–: menos aún por la Iglesia. Nada, absolutamente, nada por vuestra honra –también en esto se equivocaba; a la honra la había hecho descender al subsuelo–.” Labastida dijo que no opinaba porque no podía comprobar las estadísticas militares y hacendarias –era un modo elegante de quedar a la expectativa–. El obispo Barajas manifestó que él sólo entendía de cuestiones de Iglesia y que, por lo demás, conocía “entre los disidentes” personas honorables que gozan de estimación. Iribaren habló en representación de los optimistas, y Robles Pezuela en la de los pesimistas. En lo tocante a pronósticos militares, apoyado en innumerables argumentos. Cortés Esparza creyó “oportuna la retirada del emperador”; igual estimaron Cordero y Víctor Pérez. Urbano Fonseca hizo alarde de firmeza y de memoria: “Estoy –expresó– por la conservación del imperio; mas considero poco conveniente que esta cuestión sea cada mes vuelta a discutir.” Finalmente, Villalba apretó una tuerca que, en su concepto, andaba suelta, y recordó: “El emperador ha prometido no abandonar a los mexicanos y le conjuro –fue el verbo que utilizó con académico conocimiento del idioma– a que cumpla su promesa.”

Por 26 contra 7, y 2 abstenciones, perdió la causa la abdicación y el emperador, conjurado, decidió no tirar el fusil.

## La trampa

Maximiliano José mismo cerró la trampa. Habida cuenta de la resolución de los notables, de ahí en adelante la abdicación implicaba abandono; el abandono, fuga, y la fuga, cobardía. El archiduque, el príncipe y el emperador

—tres dignidades en una sola abyección— inquieten vanamente por una salida compatible con el decoro. Esta búsqueda es madre de otro túmulo grandioso a la más refinada maxmordonería. Antes de transcurrido un mes de adoptada en firme la determinación de los notables, el 9 de febrero de 1867, apela el emperador a Teodosio Lares, en una carta que amerita algunos comentarios:

Mi querido ministro D. Teodosio Lares: La situación actual de México se conmueve profundamente —salvo que las tropas francesas estaban de retirada y el gobierno republicano se fortalecía día a día, la situación era idéntica a la de cinco años antes, pero hasta ahora le “conmovía profundamente”—. Cada resolución adoptada para terminar la guerra civil —no se había adoptado otra resolución que la de intentar conciliar, que siempre había fallado, y la de hacer la guerra, en la que se perdía— nos conduce a encenderla más, y dondequiera que se intenta consolidar el imperio, corren torrentes de sangre, sin obtener la menor ventaja.

Se esperaba que, una vez emancipado el imperio de la intervención francesa —si la intervención lo oprimía, ¿por qué se había acogido a ella y por qué había mandado a su esposa a gestionar que las tropas francesas no se retiraran?— nuestra acción se haría sentir de una manera saludable a favor de la paz y el bienestar de las poblaciones —suposición gratuita y carente de todo fundamento—. Desgraciadamente ha sucedido lo contrario, y si los hechos para siempre lamentables de San Jacinto —en la batalla de este nombre, librada el 10. de ese mismo mes de febrero, Mariano Escobedo derrotó a los imperialistas y durante dos horas se dio el gusto de fusilar a ciento treinta y nueve franceses y a algunos mexicanos, entre quienes estaba Joaquín Miramón, hermano de Miguel, represalia feroz y sanguinaria que llevaba una advertencia implícita, respetuosamente dirigida al emperador— y el monte de las Cruces, no sirven para abrirnos los ojos, constituirán el recuerdo más amargo del imperio.

Mucho se prometía de la habilidad, de la aptitud, de la lealtad y del prestigio de los generales Mejía, Miramón y Márquez. El primero ha dejado el servicio so pretexto de su estado de salud —Maximiliano es injusto. Mejía estaba realmente enfermo y con su enfermedad defendió Querétaro y subió por pura lealtad, aunque pudo haberse salvado, porque se lo ofreció Escobedo, al cerro de las Campanas—; el segundo ha sacrificado, casi sin combatir, en la primera batalla que ha dado —Zacatecas—, todos los elementos que se le habían confiado —ilástima de educación prusiana!—; el tercero, después de haber arrancado todo por los medios más violentos a los ciudadanos laboriosos y pacíficos —sólo Fernando Maximiliano José príncipe, archiduque, conde y demás, podía esperar que Márquez se comportara como un caballero—, ha ordenado una expedición mal calculada, cuyos sangrientos resultados no se deplorarán nunca lo bastante.

Al mismo tiempo el tesoro está agotado —el sueldo del emperador y los gastos de la corte eran, en verdad, un tanto elevados—; para atender miserablemente al servicio de algunos ramos de la administración hay que imponer préstamos forzosos, imposibles de realizar aun por medio de los procedimientos más vejatorios —nada le habría importado lo vejatorio si los procedimientos hubieran

resultado eficaces— y decretar contribuciones extraordinarias más odiosas que productivas —le molestaba la desproporción entre odio y producción.

El imperio no tiene, pues, en su favor, la fuerza moral, ni la fuerza material —si la fuerza moral hubiera significado algo para Maximiliano, habría atendido, entre otras cosas, la advertencia directa que en Miramar le hizo Jesús Terán, y leído con más cuidado la carta de 28 de mayo de 1864 que le dirigió el presidente Juárez; en cuanto a la fuerza material, siempre la obtuvo de las tropas francesas, de las que ahora se decía emancipado—; los hombres y el dinero huyeron de él y la opinión se manifiesta de todas maneras contra él.

Por otra parte, las fuerzas republicanas, que injustamente se ha tratado de representar como desorganizadas, desmoralizadas y sólo animadas del deseo de pillaje, prueban con sus actos que constituyen un ejército homogéneo, estimulado por el valor y la habilidad de su jefe y sostenido por la idea grandiosa de defender la independencia nacional, que cree puesta en peligro por la fundación del imperio —lo que ahora calificaba de “idea grandiosa de defender la independencia nacional”, en otro tiempo habíale parecido exageración y borrados recuerdos de la realidad, según expresó en la carta de 8 de diciembre de 1865 que escribió al barón Du Pont; y a los jefes valerosos y hábiles conductores de un ejército homogéneo les habría aplicado, como lo manifestó a Miramón, la severa Ley del 3 de octubre, si hubiera podido capturarlos. Como no lo logró y como corría el peligro de que el “ejército homogéneo” lo hiciese prisionero, ahora le prodigaba elogios que habrían desmerecido de los tributados por cualquier liberal.

En situación tan crítica, no tenemos siquiera el recurso de apelar al sufragio universal de las poblaciones, porque el voto de alguna de las localidades ocupadas por las armas imperiales no significaría nada en cuanto al resultado —en la misma situación “crítica” se recabó el “sufragio universal” que le llevó la “manifestación nacional” en las actas entregadas en Miramar—. El momento de emplear este medio ha pasado —sólo porque ya no gozaba del respaldo francés—; debemos, pues, renunciar a él para siempre.

Yo he contraído para con México el compromiso solemne de no ser nunca motivo para prolongar la efusión de sangre —lo fue desde que aceptó la corona—. El honor de mi nombre —honor al que habría puesto en entredicho con los artículos secretos del Convenio de Miramar, con una solidaridad con quienes violaron los Preliminares de la Soledad, con el Pacto de Familia, con las promesas incumplidas al Papa y a los conservadores— y la inmensa responsabilidad que pesa sobre mi conciencia, ante Dios y ante la historia —hasta hoy surtía efectos la advertencia de Juárez hecha desde tres años antes: la historia “nos juzgará”—, me prescriben no diferir más una gran resolución que haga cesar inmediatamente tantos males.

Espero, pues, que tenga Ud. a bien indicarme, con la prontitud que las circunstancias exigen, las medidas que juzgue Ud. oportunas, para desenlazar la crisis actual —lo que quería era que Lares le dijera que abdicara de una vez por todas, que lo obligaran a abdicar, sin aparecer como desertor, para salvar la vida—, arreglándose sobre las ideas expresadas en esta carta, y teniendo en

cuenta únicamente el bien y la prosperidad del pueblo mexicano —el bien y la prosperidad del pueblo mexicano se habrían logrado mucho antes, a no ser por la interferencia de la Iglesia y de los militares, cuyas prerrogativas y privilegios teóricamente vino Maximiliano a proteger—, con entero desprendimiento de todo interés político o personal. Maximiliano.

La reconocida agudeza de Lares le impidió captar la indirecta de Su Majestad y, por toda respuesta, le aconsejó refugiarse, sin abdicar desde luego, en Querétaro, como ya lo había propuesto Miramón desde el 25 de enero anterior en el que las tropas de Mejía abandonaron, por indefendible, a la ciudad de San Luis.

### Las fintas del emperador

Maximiliano apechugó, no sin antes esgrimir algunas fintas. Como Juárez siempre mandó al cesto sus invitaciones, pensó el emperador que tal vez podría tentar la ambición de Porfirio Díaz y, según relata éste en una carta de 14 de febrero, que dirige desde Huamantla al general Leyva y de la que da cuenta Masseras, le envió a un tal *monsieur* Bornond para ofrecerle el mando de las fuerzas que estaban encerradas en México y en Puebla,

añadiendo que Márquez, Lares y compañía serán arrojados del poder y que él (Maximiliano) abandonará muy pronto el país, dejando la situación en manos del partido republicano.

... Me ha sido preciso un verdadero esfuerzo —termina Porfirio Díaz— para poder contestar serenamente que como general en jefe del cuerpo del ejército cuyo mando ha querido confiarme el gobierno, no puedo tener con el archiduque otras relaciones que las que la ordenanza y las leyes militares autorizan con el jefe de la fuerza enemiga.

Despreciado por Porfirio Díaz, ocurren a la memoria de Su Majestad algunos pasajes de la historia de México leídos en Lucas Alamán, e inspirado, descendiendo algunas gradas en la escala de los prospectos sobornables y piensa en Antonio López de Santa Anna, cuyo valioso concurso estimó innecesario cuando se calzó la corona imperial. Las remembranzas del emperador eran sin embargo un tanto vagas y, y camino a la guerra, no tenía a la mano para precisarlas el texto de historia en que aprendió la del país. Recordaba, sí, que durante la dictadura santanista, Gutiérrez de Estrada inició, por encargo de su gobierno, sesiones monárquicas en Europa. Se acordaba, también, de haber recibido cartas de Santa Anna “en las que había echado pestes contra las reformas republicanas y la Constitución de 57 y prodigado loores a la

forma monárquica y había ofrecido con instancias su servicio el imperio”. Desde Santo Tomás el antes benemérito había escrito a Napoleón que “la inmensa mayoría de la nación ansiaba el restablecimiento del imperio de Moctezuma”. Por lo contrario, se borraba de su memoria que en mayo de 1866 el ex benemérito desembarcó en Nueva York, se domicilió en Elizabeth Port y, por conducto del gobierno norteamericano, hizo gestiones para que el de Juárez “admitiera su solicitud de ponerse a la cabeza de un ejército y combatir al imperio”; y que, como esto no convenía, Maximiliano sacó a relucir en *El Diario del Imperio* los antecedentes monárquicos de don Antonio. Tampoco parecía acordarse Fernando Maximiliano de los términos en los que Matías Romero, embajador del gobierno de la República en Washington, rechazó el ofrecimiento de Santa Anna:

Mayo 25 de 1866... Si Ud. no hubiera sido el primero en solicitar el establecimiento de una monarquía europea en México, cuando ejercía el poder supremo de la nación y si no hubiera Ud... reconocido y apoyado la intervención que el emperador de los franceses ha llevado a nuestra patria, según parece de documentos recientemente publicados, no creo que hubiera dificultad en que el gobierno de la República aceptara y utilizara los servicios de Ud... Pero desgraciadamente, en el caso de Ud. hay circunstancias especiales, que hacen cambiar el objeto de la cuestión. Además de estar Ud. ahora con la mancha de haber reconocido y dado el peso de su influencia al proyecto traidor de derrocar al gobierno nacional de nuestra patria, y establecer otro que la constituyera en dependencia de la Francia, hay la circunstancia de que durante los últimos años de su vida, ha estado Ud. íntimamente asociado con el partido conservador de México.

Por último, relegaba el monarca en el olvido la fe republicana protestada por Santa Anna en el Manifiesto de 5 de junio de 1866, publicado en la propia ciudad de Nueva York:

Yo fui el primero que proclamé en México la República el 2 de diciembre de 1822, anunciado como el apóstol al Areópago una divinidad desconocida... Juárez es un buen patriota y Ortega un buen hijo de México... Por mis precedentes, por mi posición en el partido conservador, y aun por mi larga ausencia del país, creo que soy el llamado a reconciliar los ánimos dando el ejemplo de la sumisión al gobierno constitucional... Busco para mi tumba un laurel nuevo que la cubra con apacible sombra. Apresuremos la ahora, la obra del triunfo nacional; confiad en mis palabras y estad prontos. ¡Abajo el imperio! ¡Viva la República!

Por eso, entre recuerdos y olvidos, mezclados en la debida proporción, Maximiliano se decide a escribir, como siempre franco y sincero el 15 de febrero al padre Fischer:

Tendrá Ud. la bondad de contestar a Santa Anna con la próxima posta la carta que este señor nos envió amablemente, pero llevándolo a la larga por ahora, sin quitarle las esperanzas, y cuidará mucho la carta de Santa Anna no devolviéndola a nadie bajo ningún pretexto, colocándola entre los papeles secretos en la caja de hierro y sacando de ella una copia legalizada para Europa. La contestación a esta carta es cumpliendo los deseos de Lacunza y de Lares, a quienes yo hablé de ella a última hora, así es que para formarla fue menester consultar a Lacunza.

### La abdicación potencial o preventiva

Un retoque final a la semblanza de la compleja personalidad del conde, archiduque, príncipe y emperador, Fernando Maximiliano José de Habsburgo, y de sus adláteres, lo facilita la lectura de lo que puede denominarse su abdicación potencial o preventiva fechada en el convento de la Cruz, Querétaro, el 20 de marzo de 1867, dos meses antes de que el ejército de Mariano Escobedo se adueñará de la plaza. Dicho documento fue puesto en Manos de José María Lacunza, a la sazón presidente del Consejo de Ministros, quien sólo la dio a luz a instancias del general Vicente Riva Palacio y de su padre, el licenciado Mariano Riva Palacio por virtud de una carta que el primero escribió a su esposa con fecha 27 de mayo de 1867, carta que ésta puso en poder del segundo y que, en su parte relativa, decía:

...estoy asombrado de la mala fe de las personas de quienes hacía confianza Maximiliano: él mismo me ha dicho a mí que al salir para su malaventurada expedición, dejó en poder de Lacunza su abdicación en forma, y comprometido ese hombre para publicarla tan pronto como Maximiliano fuera muerto o prisionero. Pues bien, ellos saben, a no durarlo, que el archiduque ha caído prisionero, que vive debido a la generosidad de los republicanos, y aún se obstinan en continuar en guerra sin bandera. Que sigan enhorabuena, y sobre ellos nada más caerá la sangre que se derrama.

La renuncia potencial preventiva decía:

Maximiliano, emperador. Puesto a la cabeza de nuestro ejército para hacer una guerra de cuyo desenlace depende la integridad del territorio de México –supuesto infundado, personal y gratuito– y su existencia como nación independiente –ídem–. Hemos considerado muy posible el caso de nuestra muerte –parece que el recogimiento queretano había reflexionado sobre lo acontecido después de la batalla de San Jacinto– y las consecuencias que traería para este país, a quien amamos con predilección, la acefalía del trono –no creía que en su “trono” sólo había sido una “pieza de ebanistería” y en que habían un gobierno republicano al que precisamente le beneficiaría la acefalía que tanto temor le



daba—. La Regencia, que en días menos azarosos que los presentes establecimos confiándola al celo, a la inteligencia y virtudes de nuestra augusta esposa la emperatriz Carlota, ha cesado de hecho con su ausencia en Europa, y se hace indispensable incurrir a esa falta por un medio de igual naturaleza; pues entre tanto la nación mexicana no exprese su voluntad de cambiar la forma de gobierno —le parecía poca expresión la falsedad de las actas enviadas a Miramar y las advertencias de Benito Juárez confirmadas por cinco años de guerra, durante la cual en ningún momento pudo estimar ni siquiera mediante consolidado su imperio, pese al respaldo que hasta meses antes le brindó el ejército francés—, existiendo hoy la monarquía, corresponde establecer una Regencia para el caso de vacante del trono.

Amando, pues, a los mexicanos como los amamos y sobreviviendo ese afecto a la duración de nuestros días, hemos determinado para el referido caso de nuestra muerte, y también para el de nuestra abdicación —tenía esperanza de que, en caso de derrota, el gobierno de Benito Juárez se conformara con su abdicación, le diera las gracias y le pagara el pasaje a Europa, en debido respeto a las cualidades que lo adornaban, en reconocimiento a sus títulos y en aplauso a su gestión— porque seamos hechos prisioneros definitivamente sin esperanza de recobrar la libertad por nuestros propios y solos esfuerzos, dejar establecida una Regencia, que sirviendo transitoriamente de ejemplo de unión para el gobierno —¿unión entre quiénes, entre los conservadores y los liberales?— libre al país de horribles males; y recomendamos con encarecimiento al pueblo mexicano que viendo en esta medida el último testimonio que podemos darle de cuanto lo hemos amado, lo acepte gustoso en obsequio de sí mismo.

Los ciudadanos en quienes nos hemos fijado para llevar a cabo de regentes —su abdicación extinguía la vigencia del trono, pero perpetuaba la de su soberana voluntad— son demasiado conocidos por su ilustración, patriotismo y versación en los graves negocios del Estado y, en consecuencia, son aceptables para sus conciudadanos.

En tal virtud establecemos una Regencia depositada en tres personas, y nombramos regentes propietarios al presidente del Ministerio, general D. Santiago Vidaurri —traidor al liberalismo para satisfacer sus ambiciones personales—, al presidente del Consejo de Estado, D. José Ma. de Lacunza, y al mayor general de división, D. Leonardo Márquez —demasiado conocido por su ilustración, patriotismo y “malversación” de fondos, entre otros atributos—. Nombramos suplentes, para que en el orden de sus nombramientos reemplacen la falta de cualquier propietario, al presidente del Tribunal Supremo, D. Teodosio Lares; al general de división D. Tomás Mejía —de cuya real enfermedad al fin se convenció al verlo padecer sin queja en el sitio de Querétaro— y al consejero de Estado D. José Linares.

Encarecemos con todo el ardor de nuestra voluntad a los regentes que siguiendo puntuales el lema con que hemos sellado todos nuestros actos de soberano “Equidad en la justicia”, guarden inviolable la independencia de la nación, la integridad de su territorio —la independencia la guardó él subordinándola al

emperador de Francia; y la integridad territorial, con la expectativa de poder cederle Baja California y Sonora— y una justa política, ajena de todo espíritu de partido —¿y el espíritu del conservador que lo trajo al poder?—, y encaminada solamente a la felicidad de todos los mexicanos sin distinción de opiniones (*sic*).

La Regencia gobernará con sujeción al Estatuto Orgánico del Imperio —ya tenía para rato.

La Regencia convocará al Congreso que ha de constituir definitivamente a la nación —lo que quería decir que la decisión de la asamblea nacional de notables a favor de la monarquía nada valía y, sin embargo, sirvió de sustento al imperio durante un lustro—, luego que terminada la guerra por triunfo de las armas imperiales —la lógica imperial era contundente: si las armas imperiales triunfaban, la abdicación era innecesaria y la Regencia saldría sobrando—, o por armisticio —¿iban los liberales a pactar un armisticio cuando los conservadores estaban casi totalmente derrotados?— o cualquier otro medio que importe conclusión de hostilidades —¿qué otro medio se le ocurriría a Su Majestad?—, pueda tener lugar la reunión libre y legítima de aquel cuerpo constituyente.

En el acto de instalado el Congreso, cesará la Regencia; pues con este hecho termina el poder que conferimos por la presente carta —“poder” al que sólo faltaba ser legalizado por el gobierno de la República.

Nombramos desde ahora para los casos de muerte o prisión nuestra, que queden marcados jefe del ejército imperial al general D. Leonardo Márquez hasta la reunión de la Regencia. El licenciado Manuel García Aguirre, nuestro actual ministro de Instrucción Pública y Cultos —tan convencido como el emperador de la viabilidad de un Congreso—, queda encargado de hacer saber esta nuestra última voluntad, llegados sus casos, a la nación y a los regentes que dejamos nombrados.

El emperador era un pozo de sabiduría histórica.

Gracioso hubiera sido que Boabdil hubiera mandado que saliendo él de España, gobernase a la España cristiana un califa o Congreso de moros, o que Cuauhtemotzin hubiera mandado que muriendo él, Hernán Cortés y los demás españoles de la Nueva España fueran gobernados por un emperador azteca o un Congreso de aztecas. Por tanto ese Estatuto Orgánico, esa Regencia y ese Congreso Nacional de Imperialistas, que les ocurrió a Maximiliano y a García Aguirre, fueron como los sueños de don Quijote.

### La parte sombría y sucia de la historia y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Tales fueron, a grandes trazos dibujados, y sin tomar en cuenta caracteres secundarios por carecer de sitio apropiado para ubicarlos, los actos principales en el sainete imperial que, sin perjuicio de su naturaleza, fue trágico

y sangriento. Uno de los integrantes de la “pareja de palomas” a quienes la historia confirió el papel estelar, acabó en el patíbulo; y otro, en la demencia.

El motivo por el que figuran en los anales de la historia Napoleón, Eugenia, Maximiliano y Carlota —enjuicia Charles Allen Smart—, en lugar de hacerlo en los del crimen, hay que buscarlos únicamente en los hombres y fuerzas que trataron de derribar y que, paradójicamente, los derribaron y arruinaron a ellos.

La libertad del pueblo mexicano defendida por Benito Juárez y los liberales que secundaron su causa a la que, sin quererlo, contribuyeron indirectamente Lincoln en América y Bismarck en Europa.

El cuarteto imperial entró “en la parte sombría y sucia de la historia, en la caja de basura, donde tarde o temprano van a parar algunos personajes”.

La falta de programas, la ausencia de principios, la inestabilidad de lo que se pretendía que fueran instituciones, lo variante de la política adoptada, la torpeza de los que se decían gobernantes y, en resumen, la anarquía orgánica y funcional del llamado imperio, encuentra fiel reflejo en lo que se denominó su Estatuto Provisional que no es ni una constitución ni una ley orgánica, ni un reglamento ni un instructivo, ni un manual de civismo ni un texto de geografía, ni un prontuario de oficina, pero que, sin embargo, reúne torpemente amalgamados, algunos de los elementos componentes de las disposiciones, documentos o libros mencionados.

Algo de constitución tiene su artículo 1o. según el cual “la forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, por un príncipe católico”, y su artículo 4o. que declara que “el emperador representa la soberanía nacional”.

Materia de ley orgánica es el artículo 5o. que enumera los departamentos ministeriales; y las disposiciones contenidas en el Título IX, referente a los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades. Lo prescrito en el Título IV, que alude al Tribunal de cuentas, constituye un verdadero instructivo.

Algo como una deficiente lección de civismo es la redacción de los artículos 24 y 25 que declaran que “el cuerpo diplomático representa, conforme a la ley, en el extranjero al gobierno imperial para defender vigorosamente y velar por los intereses y derechos de la nación, procurar su mayor prosperidad y proteger especial y eficazmente a los ciudadanos mexicanos”, y que “el cuerpo consular protege al comercio, en país extranjero, y coadyuva a su prosperidad conforme a la ley”.

Propio de un manual de escritorio es el artículo 50: “La Dirección de Obras Públicas ejercerá su vigilancia sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su construcción. Una ley determinará su organización y facultades”; en tanto que podría aparecer en un texto de geografía

el contenido del artículo 51, que define al territorio nacional, valido de los mares y de los puntos cardinales.

Este fue el documento constitucional que el partido conservador y el imperio de Maximiliano crearon para abrogar la Constitución Política de 1857...

### Un pueblo feliz: Santa Rosalía, Cananea, Río Blanco. La Revolución

Han transcurrido, desde el día en que se consumó la Independencia, tres cuartos de siglo de brega incesante, intensa y cruenta dada por el pueblo mexicano para alcanzar su libertad. Logró, merced a ella, una ecuación jurídica aceptable que le asegura, al menos en principio, la titularidad y el disfrute de los derechos públicos individuales de molde clásico, garantizados por el funcionamiento de órganos democráticamente estructurados de acuerdo con la voluntad del pueblo, dueño de la soberanía, correctamente deslindada de la eclesiástica, reducida ésta por las prescripciones de la Constitución Política de 1857 y sus reformas al terreno espiritual.

La vida política desenvuelta a través de las instituciones creadas en la Ley Fundamental empieza, a partir de la vigencia de la Constitución, a realizarse con independencia. Priva en lo político, el individualismo triunfante de cien años atrás en la Revolución Francesa. Económicamente, impera la tesis liberal, conforme a la cual los factores sociales obedecen a causas espontáneas y se desarrollan en un ambiente equitativo y homogéneo que les permite equilibrarse entre sí, sin la intervención de elementos externos. Por tanto, el Estado, como organización política sujeta a normas de derecho consignadas en la Constitución, nada tiene que hacer, como no sea vigilar, a manera de guardián celoso, que dichas fuerzas, frecuentemente contrapuestas, no destruyan entre sí sus núcleos de origen y no alteren un don preciado para el individuo, al que se llama indistintamente tranquilidad, orden público, bienestar o paz social.

Mucho sin duda, habíase ganado. Bastaba para medir su magnitud, volver la vista atrás. El país tomaba un respiro. Pero, dentro de una forma asentada en terreno firme, con caracteres estructurales claramente distinguidos y cuyo diseño respondía fielmente a las concepciones sociales y tendencias ideológicas de la época, agitábase una realidad desajustada de la estructura, insatisfecha por ésta, apremiada por exigencias cada vez más imperiosas a las que tarde o temprano era necesario atender.

La gestión política y administrativa de Porfirio Díaz transcurre de 1876 a 1911; tres décadas y media, largas y continuas, en el ejercicio del poder, sólo interrumpido por la Presidencia del testaferrero Manuel González, de 1880 a 1884, y por el brevísimo interinato de dos meses de Juan N. Méndez.

Este dilatado periodo de la vida nacional es el que se denomina porfiriato, en razón del onomatopéyico nombre de pila de quien en él se hizo depositario del Poder Ejecutivo Federal.

En 1867, cuando el llamado imperio de Maximiliano de Habsburgo regaló al aire su último y trágico badajazo en el cerro de las Campanas, la República pudo ser restaurada, cuando menos en principio. Pero, como era de prever, en virtud del género de vida política, turbulento e inestable, llevado desde la desvinculación del régimen de gobierno español y derrocadas las fuerzas imperialistas, habrían de producirse bruscos movimientos de un acomodamiento inevitable de las tendencias, de los hombres y de los intereses que militaron dentro de los cuadros republicanos durante la guerra contra la intervención. Cuando terminada ésta asume Benito Juárez la Presidencia de la República, el 1o. de diciembre de 1867, el país dista mucho de estar internamente pacificado. Circunstancias diversas propiciaron la aparición de nuevas insurrecciones, revueltas, rebeliones y pretendidas revoluciones en contra de la presidencia de Juárez, desde la de Miguel Negrete en 1869, hasta el Plan de la Noria proclamado por Porfirio Díaz en 1871, pasando por los intentos de sedición de Aguirre, Larrañaga, Pedro Martínez y García de la Cadena. La muerte del patricio, en julio de 1872, lleva a la Presidencia de la República a quien a la sazón era vicepresidente de ella, Sebastián Lerdo de Tejada, quien desempeña su cargo hasta poco antes de su conclusión constitucional en 1876, en condiciones también angustiosas, haciendo frente a Manuel Lozada, el célebre Tigre de Alica, en 1874, y sucumbiendo al final de su periodo ante otra nueva rebelión de Porfirio Díaz, la de Tuxtepec, en combinación con Juan N. Méndez y con Manuel González, que en Tecoa pone, *manu militari*, fin a la gestión del gobierno lerdista.

Durante los once años transcurridos desde el abatimiento de las fuerzas conservadores hasta la asunción del poder por Díaz, la situación económica de la República, cuyos principales renglones van integrándose con gran dificultad en los primeros cincuenta años de vida independiente, no pudieron mejorar en mucho y quizá, en algunas de sus facetas, empeoraron. Su conjunto constituye el legado que el México independiente puso en manos de Porfirio Díaz en 1876. Acertadamente afirma Daniel Cosío Villegas que “al fin y al cabo el porfiriato no es en el aspecto económico como en muchos otros, más que una degeneración de la República restaurada”.

Durante aquél, el Estado siguió viviendo de los impuestos exteriores, por lo que sus necesidades daban origen a una protección arancelaria muchas veces no justificada en el fondo, merced a la cual, excepción hecha de algunas materias, como los metales preciosos y las maderas, nuestras exportaciones no podían concurrir a la competencia de los mercados internacionales. Algunos de los problemas económicos surgidos durante la época independiente

umentan de magnitud a medida que el país consolida su vida económica. En esta etapa se deja sentir con mayor apremio la necesidad de hacer frente a la carencia de comunicaciones, que impide la circulación de los productos y la creación de un verdadero mercado mexicano, al tiempo que facilitan su mala distribución. Hace crisis la situación cada vez más grave de la deuda nacional, pretexto siempre invocable y de primera mano para las invasiones extranjeras, cuyo solo servicio de intereses se llevaba, o debía llevarse, la quinta parte de los ingresos de la federación. Persistía, también, el esoterismo de los sistemas impositivos cuya complicación se acrecentaba a medida que disminuía su eficacia. La minería seguía constituyendo una explotación que resultaba incosteable, y, sin embargo, presa, como las riquezas forestales también, de lo que el autor antes mencionado denomina con gráfica energía la barbarie extractiva. Y, en fin, subsiste durante esta época, junto con otros elementos económicos negativos, una agricultura esencialmente autoconsumitiva y, por consecuencia, monocultivadora de determinados granos como el maíz y arruinadora a la larga, de la fertilidad de la tierra.

La causa aparente de la Revolución de 1910 fue política, pero su verdadera motivación, latente y reprimida en la conciencia popular, fue social y económica. Porfirio Díaz, perpetuado en el poder casi ininterrumpidamente durante treinta años, a partir del deceso de Benito Juárez, dio al traste con la República, que triunfó sobre el llamado imperio. No hay república verdadera sin renovación periódica de gobernantes. Y en el periodo señalado México no tuvo más gobernantes que Díaz y sus secuaces y consentidos, integrados, al paso de los años, en camarilla hermética, impenetrable. Los científicos impermeabilizaron al gobierno. El ejercicio del voto público se redujo a expresión verbal olvidada en un precepto constitucional sin vida. Neutralizado el efecto del sufragio, único vehículo para alcanzar la democracia, ésta fue también nulificada, y con su nulificación la libertad inició una larga etapa de agonía.

El desuso del sufragio y el desconocimiento de la libertad acarrearón —no podía ser distinto el efecto— la injusticia individual y social. Para el hombre aisladamente considerado, los derechos públicos individuales, cuyo origen natural o divino reconoció la Constitución de 1857, se remontaron al arcano. La esclavitud encontró materia prima entre los peones de las haciendas, los trabajadores de una industria incipiente y, aquí y allá, entre los participantes en esporádicos y siempre frustrados intentos de orden político. El laicismo liberal del gobierno entregó la enseñanza al clero. La libertad de expresión se convirtió en arriesgada empresa abocada a la pérdida de la libertad y de la vida y a la ganancia de una gloria oculta o de una inmortalidad dudosa. El derecho de petición tuvo que ser ejercido con mansedumbre y servilismo y el de reunión sólo fue permitido para conjuntar voluntades que ensalzaran y envolvieran al gobernante en el incienso de la alabanza. De la libertad per-

sonal y de la vida dieron buena cuenta las mazmorras de Belén, las tinajas de San Juan de Ulúa y el Valle Nacional, ensayo criollo, precursor de los futuros campos de concentración. La libertad de conciencia se entregó nuevamente a la Iglesia católica que, encubierta por el gobierno al que dispensó anticipadas indulgencias, derogó de hecho la Legislación de Reforma. Aunque separados por la Constitución, Iglesia y Estado volvieron a ser una sola unidad. El federalismo fue arrastrado despiadadamente, en los terrenos de la teoría constitucional, por un centralismo absorbente e impúdico, y la libertad municipal quedó sujeta a la férula de los prefectos políticos. La división de poderes desapareció ante el unitario, depositado en el presidente de la República. En el campo, se fortaleció la estructura del latifundismo sustentado en el trabajo del peón encasillado, retribuido con demeritada especie por las tiendas de raya. La insalubridad, la jornada excesiva de trabajo, la ausencia de seguridad industrial y el salario insuficiente fueron las condiciones privativas en las que sobrevivió el trabajador, fácilmente comprobables con sólo repasar las reclamaciones obreras a la Compañía Minera del Boleo, de Santa Rosalía, Baja California, en junio de 1905; el ametrallamiento, el 10. de junio de 1906, de los trabajadores de la Green Consolidated Cooper Co., de Cananea, Sonora, por yanquis armados al servicio de dicha compañía, y el apresamiento de Esteban Baca Calderón, Manuel M. Diéguez, Juan José Ríos y otros; y, finalmente, la matanza de hombres, mujeres y niños, practicada por el general Rosalío Martínez, el 11 de enero de 1907, para proteger los intereses de las compañías textiles francesas de Río Blanco, en Orizaba, Veracruz.

Reinó una aparente estabilidad política, monolítica, cuyo galardón popular era la paz pública. Paz lapidaria, de cementerio, a la que con razón y benevolencia se denominó de los sepulcros. El ciudadano gozaba de esta paz terrenal, a cambio de que la fuerza gubernamental no le impusiera la paz eterna que se disfruta en la tumba.

A la estabilidad política aparente se le decoró con un progreso económico cimentado en los sillares del privilegio y totalmente ayuno de justicia social. Su mejor puntal fue la inversión de capital extranjero, en cuyo rédito participaban los favorecidos del régimen, a cuyas manos se confió, sin condición, la economía nacional.

“Nosotros los mexicanos –dijo en un discurso José María Gamboa, funcionario del porfiriato– somos felices.” Evidentemente, el parecer de Gamboa era el del gobierno imperante, pero de ninguna manera el del pueblo que lo sufría.

Pese a lo dicho por Gamboa, era palpable el desajuste entre las condiciones sociales y económicas prevaletentes, por una parte, y la base de derecho sobre la que se asentaba el Estado que las mantenía, por la otra. Desajustes de este tipo son los que generan las revoluciones propiamente dichas. Así empezó a gestarse la Revolución Mexicana. “Una revolución es la sustitución

de una vieja idea de la justicia y el derecho por una nueva”, apunta Georges Burdeau, citado por Mario de la Cueva, quien agrega:

Así fue la Revolución de 1910: lucha de un pueblo explotado durante cuatro siglos por los conquistadores, por los encomenderos, por los criollos y los españoles, por los hacendados de la era del general Díaz y por la burguesía nacional y extranjera, dueña actualmente del poderío económico: lucha por un nuevo derecho y por una justicia mínima para las relaciones sociales. Sin duda, los objetivos y los ideales de esta primera revolución social del siglo XX no eran plenamente nuevos, pues en el fondo de ellos, según creemos... late el pensamiento de Morelos y de los liberales de mediados del siglo XIX... La Revolución de 1910 planteó como exigencia imperativa el derecho de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana, justa y digna y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

### Los precursores

Fueron muchos los ideólogos, precursores, caudillos y mártires de la Revolución Mexicana. Entre ellos sobresalen, en la primera línea, Ricardo, Jesús y Enrique Flores Magón, Francisco I. Madero, Emiliano Zapata y Venustiano Carranza. Cada uno de ellos lanza una idea o un conjunto de ideas que germinan en las exigencias sociales populares; cada uno de ellos abona la simiente con su sangre y con su sacrificio; cada uno de ellos deja tras de sí un documento que plasma los ideales y que andando el tiempo se incorpora a la expresión jurídica revolucionaria: la Constitución de 1917. En cada uno de los artículos de ésta hay algo de las prisiones, del destierro y de la pérdida de la vista de Ricardo Flores Magón y del programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano; del martirio de Madero y del sacrificio de Zapata, así como de las ideas expuestas por uno y otro en *La Sucesión Presidencial en 1910*, y en el Plan de Ayala; y, finalmente, del holocausto de Venustiano Carranza y de lo expuesto por él en el Plan de Guadalupe y en sus reformas, en la legislación de carácter social que alcanzó a expedir y, en último, en el Proyecto de Constitución que presentó al Congreso de 1916.

#### Un grupo de alborotadores intelectuales y una madriguera de bandidos

Siete de enero de 1900:

Un grupo de alborotadores intelectuales entre quienes figuran los hermanos Flores Magón, Ricardo, Jesús y Enrique, y el licenciado Antonio Horcasitas,



fundan un periódico llamado *Regeneración* que propugna el advenimiento de una era de libertades públicas. Es el órgano que identifica pocos individuos de la voz pública anónima de la totalidad de la población, cuyo propósito es desmascarar la obra de simulación constitucional del porfiriato.

Igual que sus autores, *Regeneración* es constantemente perseguido por la policía, secreta y manifiesta, del gobierno al que combatiría.

Aquí se recurría al socorrido sistema de detener el periódico en el correo; mas el arbitrio de nada servía —relata en sus Memorias el escritor porfirista Victoriano Salado Álvarez—. Valiéndose de no sé qué medios que siempre son distintos, pero siempre son eficaces, el semanario se filtraba por todas partes y aparecía de la manera más inopinada. Se ocurría a la introducción en latas que aparentemente tenían conservas, a ponerlo hasta en las valijas diplomáticas. Bastaba que un número llegase a un pueblo, para que pasara de mano en mano, se copiara o se refiriera el contenido... Nada podían contra esa propaganda el periódico ni la propaganda gobiernista.

Agosto 30 de 1900: en una reunión celebrada por los “alborotadores intelectuales”, componentes del Club Liberal Ponciano Arriaga, en el Tívoli de San Francisco, de la ciudad de San Luis Potosí, “surgió la idea de lanzar un llamamiento al Partido Liberal”, para celebrar un Congreso y para “condenar los avances del clericalismo, a pesar de las Leyes de Reforma, gracias a la política de tolerancia del general Díaz”. Firman este Llamamiento fechado en la propia ciudad de San Luis Potosí, entre otros, Camilo Arriaga, Antonio Díaz Soto y Gama y Amado Cristo.

El 5 de febrero de 1901 inaugúrase en el Teatro de la Paz, de San Luis Potosí, el Primer Congreso del Partido Liberal Mexicano, al que acuden como delegados, en primera línea, el brillante Ricardo Flores Magón, por la ciudad de México; Librado Rivera, por un club local; el ingeniero Camilo Arriaga, el licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, Juan Sarabia y Diódoro Batalla. La vehemencia de este último, según crónica de Santiago R. de la Vega, es superada por el fuego destructor de Ricardo Flores Magón,

perro de presa en el ataque que no soltó del cuello a Porfirio Díaz: “porque la administración de Porfirio Díaz es una madriguera de bandidos”. Hubo ligeros siseos y entonces, para enfrentarse a ellos y desafiarlos, sin contemplaciones de ningún género, Ricardo volvió a decir: “...porque la administración de Porfirio Díaz es una madriguera de bandidos”, y como todavía persistiera el murmullo, lo acalló recalcando su frase tenaz: “...sí, señores, porque la administración de Porfirio Díaz es una madriguera de bandidos”. Entonces los delegados tornaron los siseos en aplausos.

Flores Magón se convierte en un peregrino crónico de las cárceles mexicanas y estadounidenses, desde una de las cuales sabe de la muerte de su madre: de Belén a Kansas; de Leavenworth a Ulúa. En 1907, la junta del Partido Liberal Mexicano denuncia que el entonces presidente norteamericano Teodoro Roosevelt ha hecho suya la causa de los perseguidores de los liberales mexicanos

en quienes ve un peligro para el desarrollo y robustecimiento de su imperialismo sobre México. Garantizados por el traidor que ejerce la primera magistratura en nuestra patria, no se ha dado descanso en su tarea de poner a los miembros de la junta organizadora del Partido Liberal Mexicano en poder de los verdugos del pueblo, derivándose de eso la sañuda cruzada de que somos objeto.

La persecución es implacable, y cruel en grado superlativo el tratamiento carcelario, pero el espíritu no se doblega:

Después de forzada ausencia –diría Ricardo Flores Magón, junto con sus compañeros de presidio, Anselmo Figueroa y Librado Rivera, al abandonar alguna de las muchas celdas en que las autoridades le brindaron alojamiento– nos encontramos otra vez entre los libres. Entramos al presidio con la frente levantada y de la misma manera salimos de él, diciéndole a amigos y enemigos: ¡Aquí estamos! Si el enemigo creyó aniquilarnos, hay que confesar que el enemigo ha fracasado. Los grillos torturaron nuestra carne, pero nuestra voluntad está entera y hoy somos los hombres de siempre, los rebeldes tenaces, los enemigos de la injusticia...

Flores Magón es un revolucionario nato, que lleva en su alma la intransigencia propia de la tenacidad con la que ha de sobreponerse a las fuerzas que pretenden domeñarlo. Rechaza, por tanto, toda idea de perdón a cambio de renunciar en su empeño, “porque quiso conservar su honra como luchador y que, después de su muerte, nadie pudiera estampar sobre su tumba esta inscripción: Aquí yace, un cobarde y traidor a sus ideas”. Él dijo:

...cegaré, me pudriré y moriré dentro de esas horribles paredes que me separan del resto del mundo, porque no voy a pedir perdón. ¡No lo haré! En mis veintinueve años de lucha por libertad he perdido todo, y toda oportunidad para hacerme rico y famoso; he consumido muchos años de mi vida en las prisiones; he experimentado el sendero del vagabundo y del paria; me he visto desfalleciendo de hambre; mi vida ha estado en peligro muchas veces; he perdido mi salud; en fin, he perdido todo, menos una cosa: mi honra como luchador. Pedir perdón significaría que abdicó de mis ideales socialistas, y no me retracto: afirmo que si la especie humana llega alguna vez a gozar de verdadera fraternidad, libertad y justicia social, deberá ser por medio del anarquismo. Así pues, estoy condenado

a cegar y morir en la prisión; mas prefiero esto que volver la espalda a los trabajadores, y tener las puertas de la prisión abiertas a precio de mi vergüenza. No sobreviviré a mi cautiverio, pues ya estoy viejo; pero cuando muera, mis amigos quizá inscriban en mi tumba: “Aquí yace un soñador”, y mis enemigos: “Aquí yace un loco”.

Si Flores Magón no sacrifica sus principios a cambio de su libertad, menos aún los expone a las tentaciones del dinero. En 1908 dirige una carta a Nicolás Rangel, su compañero de lucha, en la que rechaza el ofrecimiento de ayuda económica que le ofrecen los masones norteamericanos y una compañía estadounidense interesada en obtener una concesión para construir y explotar el puente internacional entre Matamoros y Brownsville:

...si vuelve usted a recibir comunicaciones con ofrecimientos iguales a los que me remitió, favor de regresarlas a su procedencia, pues actualmente debemos los mexicanos más de dos mil millones de pesos, y sería una injusticia aumentar esa deuda. El dinero para la revolución lo tenemos que sacar por medio de la misma revolución.

El revolucionarismo de Flores Magón dista mucho de ser formal y de contentarse con un simple cambio de las personas que detentan el poder. Ya es, en la época del Congreso Liberal de San Luis Potosí, un ideólogo socialista, cuyo pensamiento, precipitado en el decurso de los acontecimientos que le toca vivir, degenerará en anarquismo. De momento se yergue como precursor del futuro agrarismo y obrerismo mexicanos. En un artículo que dirige a los trabajadores desde *Regeneración*, les advierte:

Sabedlo de una vez: derramar sangre para llevar al poder a otro bandido que oprima al pueblo, es un crimen; y eso será lo que suceda si tomáis las armas sin más objeto que derribar a Díaz para poner en su lugar a un nuevo gobernante... El pobre no tiene patria porque nada tiene, a no ser su mísera existencia. Son los burgueses los únicos que pueden decir: “Esta es mi patria”, porque ellos son los dueños de todo.

Es, en atención a estas características excepcionales, por lo que el ya citado Salado Álvarez, insospechable de simpatía hacia Flores Magón, se ve obligado a reconocer, como lo hace honradamente, que:

Los revolucionarios verdaderos fueron los magonistas que no sólo se mantuvieron en su posición constante, sino que lograron alzar a toda la frontera encendiéndola en odio contra el tirano Díaz, a quien aquellas gentes creían un verdadero aborto del infierno y hombre más perverso que todos los que habían

leído en sus anales de historia y en sus voluminosos *sunday papers*... cuando se recuerda su buena fe, se piensa que lo que tenga la Revolución de bueno y de malo, se debe a Magón... Éste –concluye el autor– tuvo la visión de una roja ciudad del futuro para llegar a la cual había que vadear ríos de fuego y de sangre. Por eso acabó ciego de entrambos ojos.

Efectivamente, en el transcurso de toda una vida dedicada a perseguir, difundir y exaltar un ideal, que se prostituye por su propio radicalismo y por las resistencias que se le enfrentan, y que transcurre en la sombra de las mazmorras, Ricardo Flores Magón pierde la vista, en tanto que la luz de su voluntad y de su pensamiento trasciende al ideario del programa del Partido Liberal Mexicano, antecedente fuerte e inmediatamente ligado con el movimiento revolucionario que Madero inicia en 1910.

### Los gobernados sin redención y el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano

Las decisiones del Primer Congreso del Partido Liberal Mexicano, celebrado en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901, fueron primordialmente políticas: poner coto a los desmanes clericales y lograr la aplicación real de las Leyes de Reforma, asegurar una efectiva libertad de prensa y establecer la autonomía municipal. Las reivindicaciones sociales por las que era preciso luchar quedaron precisadas, hasta cinco años después en el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, de fecha 1o. de julio de 1906, impreso en San Luis Missouri, Estados Unidos, y firmado por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio Ibes Villarreal, Enrique Flores Magón, profesor Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, liberales emigrados a Norteamérica para huir de la persecución del gobierno de Porfirio Díaz.

Los autores del programa emprendieron

una crítica acerba y penetrante del gobierno dictatorial del presidente Díaz: pusieron de relieve que la instrucción pública favorecía únicamente a las clases privilegiadas y a un reducido sector de la clase media, que el progreso del país no había traído beneficio a los campesinos y a los trabajadores, que unos y otros vivían en condiciones infrahumanas y que era urgente una reorganización gubernamental que permitiera regresar al sendero de la democracia y contribuyera a la creación de un derecho nuevo para los problemas del campo y de la industria. A la miseria de los campesinos y de los trabajadores –continúa resumiendo Mario de la Cueva– debe agregarse la circunstancia de que el gobierno del presidente Díaz, como todas las dictaduras, había llegado a constituir una oligarquía cerrada, en la que no se podía penetrar sino mediante un servilis-

mo incondicional: una parte considerable de la burguesía nacional y la clase media, que había adquirido conciencia de la dignidad humana, principiaron a sublevarse contra una condición de gobernados sin redención y se sumaron al descontento del pueblo.

Varios e importantes son los caracteres del programa del Partido Liberal Mexicano. Propone, en primer término, una decena de reformas orgánicas constitucionales, de tendencias y aspiraciones democráticas, como: Supresión de la reelección para el presidente de la República y de los gobernadores de los estados, inhabilitación del presidente para desempeñar funciones legislativas o cualquier otro cargo de elección popular; supresión del servicio militar obligatorio y establecimiento de la guardia nacional, ampliación de la libertad de prensa, abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la patria, reglamentación de la responsabilidad de los funcionarios, supresión de los tribunales militares en tiempos de paz.

En el renglón ideológico, pídese el establecimiento de la

obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o particular, y la supresión de las escuelas regentadas por el clero, así como la creación de un régimen tributario a “los templos y otros negocios que se consideran nocivos y que no deben tener derecho a las garantías de las empresas útiles”.

Complemento de esto último es la consideración de los templos “como negocios mercantiles... obligados a llevar contabilidad y pagar las contribuciones correspondientes”, y la resolución de “nacionalizar conforme a las leyes... los bienes raíces que el clero tiene en poder de testaferros”, y la de “agravar las penas que las Leyes de Reforma señalan para los infractores de las mismas.

De mayor importancia que las líneas anteriores son los puntos dedicados a reformas de carácter social, por primera vez establecidos concretamente y con meridiana claridad en un programa de carácter político: propúgnase el establecimiento de la jornada máxima de trabajo de ocho horas y del salario mínimo; la reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; la prohibición en lo absoluto del trabajo de niños menos de catorce años; el mantenimiento de condiciones de higiene en los centros laborales; el suministro de alojamiento adecuado a los trabajadores del campo; la reglamentación de las indemnizaciones por accidentes de trabajo a favor de los obreros; la nulificación de las deudas a cargo de los jornaleros campesinos; la obligación de pagar el salario en efectivo y la prohibición de afectarlo con descuentos; y, finalmente, la preferencia de los trabajadores nacionales sobre los extranjeros.

No quedan atrás las innovaciones en materia agraria. El programa pretende que se imponga a los propietarios de tierras la obligación de hacerlas

producir, so pena, en caso de incumplimiento, de perder su dominio a favor del Estado. A éste se le impone el deber de dotar de tierras “a quien quiera que lo solicite”, y dedicarlas a la agricultura, bajo un régimen de inalienabilidad. Por último, atiéndese al crédito necesario al campesino para que pueda explotar la tierra y se prevé la fundación de un banco agrícola estatal.

Por lo demás, y dentro del capítulo de prevenciones generales, el programa contiene puntos de gran interés, como los relacionados con la simplificación procesal del juicio de amparo, el establecimiento de la igualdad entre los hijos legítimos y los naturales, la supresión de los jefes políticos, y otras medidas semejantes.

Aunque el programa no propone una acción concreta de carácter militar encaminada a derrumbar el régimen de gobierno, sí prevé tácitamente que, tarde o temprano, triunfará la causa del Partido Liberal, y en su punto 50 consigna que en esta oportunidad

se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente a restituir a los yaquis, mayos y otras tribus, comunidades o individuos los terrenos de que fueron despojados y al servicio de la amortización de la deuda nacional.

El Primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la dictadura —reza el punto 51— anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el gobierno de Porfirio Díaz; reformará nuestra Carta Magna cuanto sea necesario para poner en vigor este programa; creará leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que lo requieran y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la patria, ya sea que estén enunciadas o no en el presente programa, y reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de trabajo y “tierra”.

Hay una evidente continuidad entre las ideas expuestas por José María Morelos en sus *Sentimientos de la nación* y las expresadas por el Partido Liberal Mexicano en su programa. Éste elimina del pensamiento de aquél sólo lo que fue circunstancial y propio de su tiempo. Puede afirmarse, por otra parte, que excepción hecha de algún punto secundario, la totalidad de las resoluciones del Partido Liberal tuvieron cabida en la Constitución de 1917.

### El apóstol egregio e inmaculado

En la primera decena de 1900, la revolución política, social y económica era un fenómeno intangible, pero claramente intuido, que el pasado histórico y

las circunstancias presentes hacían inminente y fatal. Su estallido dependía de una chispa y, desde luego, de alguien que frotara la yesca. Motivó la Revolución, como causa eficiente, la conjunción de un pretexto baladí –conferencia de Díaz con Creelman– y de un apóstol –Francisco I. Madero–, el único en nuestra historia, el Inmaculado, según lo llama Adrián Aguirre Benavides; el Egregio, como lo califica Mario de la Cueva, y quien ha merecido este juicio a Cráter (Pedro Lamic): “Los espíritus más justos y eminentes se asombrarán un día, hasta el éxtasis, de la ideal perfección de Madero.”

Aristóteles enseña en su *Política* que las revoluciones no versan sobre bagatelas, pero son producidas por bagatelas. La bagatela que produjo la Revolución Mexicana fue la entrevista que Porfirio Díaz, presidente de la República, concedió el 17 de febrero de 1908 al periodista norteamericano James Creelman, publicada por éste en el *Paerson's Magazine*, y parcialmente reproducida el 3 de marzo siguiente por *El Imparcial de México*.

Como todo buen dictador, Porfirio Díaz era fácilmente maleable por la adulación. Por cosechar unas cuantas alabanzas de un periódico extranjero y lograr que, por enésima vez, fuese elevada su recia personalidad, ya para entonces quebrantada, el anciano presidente soltó la lengua y dijo cosas que, para su interés personal, nunca debió decir porque no las sentía, porque sólo tenían para él, el valor de las expresiones comunes y, en fin, porque entrañaban promesas que de antemano sabía que no tenía el propósito de satisfacer, y que su larga experiencia de gobernante debió advertirle que el pueblo le exigiría que cumpliera. Además, el mensaje presidencial llevaba en sí una ofensa al pueblo mexicano, producto de la subestimación en la que Díaz lo tenía, por cuanto el primer mandatario abordó en plática con un extranjero asuntos de interés nacional que jamás permitió tocar en conferencias con periodistas mexicanos.

Dijo, ente otras cosas, el presidente:

Tengo la firme resolución de separarme del poder al expirar mi periodo, en que cumpla ochenta años, sin tener en cuenta lo que mis amigos y sostenedores opinan, y no volveré a ejercer la presidencia. Si en la República llegase a surgir un partido de oposición, lo miraría yo como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder no para explotar, sino para dirigir, yo lo acogería, lo apoyaría, lo aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático. No deseo continuar en la presidencia. La nación está bien preparada para entrar definitivamente en la vida libre.

Creelman, por su parte, correspondió otorgando al general Díaz la categoría de Héroe de las Américas y lo declaró “el hombre más grande que éstas han producido en los tiempos modernos, por encima de todas las notabili-

dades de la América del Norte”, y, según Elihu Root, “uno de los hombres a cuyo heroísmo debe rendir culto la humanidad”.

Pocos meses después, el 27 de octubre, Porfirio Díaz manifestó a Filomeno Mata, director del *Diario del Hogar*, en carta publicada en éste, “que mi retiro del poder no debe tratarse ahora, pues no es todavía oportuno hablar de ello, y si en la conferencia con Creelman dije algo, sólo fue un simple deseo personal”.

El general estaba enérgicamente agarrado a su presidencia y al régimen impuesto por ésta, políticamente opresivo, económicamente dispar y socialmente injusto. A lo más que se atrevía a aspirar los partidos políticos existentes, de vida incipiente e inmadura, era elegir vicepresidente. Los Científicos, camarilla económica y burocrática del dictador, pretendían transformar en su propio beneficio la “autocracia en oligarquía” y postulaban para vicepresidente al secretario de Hacienda, José Ives Limantour; en tanto que el resto de los porfiristas, que no habían podido alcanzar la categoría de Científicos, apoyaban la candidatura del general Bernardo Reyes, lacayo presidencial de alta jerarquía, ex ministro de Guerra, jalisciense de origen, usufructuario por la benevolencia del dictador, de la gubernatura de Nuevo León, en la que había se granjeado una superficial y muy dudosa popularidad.

Pero no todo era, como lo quería Victoriano Agüeros, directos del diario católico *El Tiempo*, “servilismo, indiferencia y miedo”.

Surge de Parras, Coahuila, Francisco I. Madero, menor de cuarenta años, estatura física bien escasa, complexión robusta, perteneciente a la familia de agricultores e industriales prósperos, con educación europea y cultura humanística y con un amor y una fe en México que no le cabían en el cuerpo, pero que se reflejaban en su mirada y traducían fielmente en todos y cada uno de sus actos. Es demócrata de convicción y socialista por temperamento. Posee el maniático arrastre de los conductores y la ciega persistencia de los iluminados. Abarca, por igual, inquietudes políticas y desazones sociales. Se rebela en contra del sistema de gobierno imperante y sufre, al mismo tiempo, por las condiciones en que viven los trabajadores de las fábricas y los peones de las haciendas, pero confía en que la transformación del sistema político y su encauzamiento por derroteros democráticos será suficiente, a la larga, para resolver por sí mismo los problemas sociales. En este aspecto, sin mengua de su convicción, su postura y temperamento son los de un moderado. Sabe, por humanismo, que una revolución es algo más que una palabra; conoce que, por su esencia, las revoluciones son instituciones que acaban por independizarse de su progenitores, a quienes no es raro que lleguen a devorar. Tiene conciencia, también, de que toda Revolución exige víctimas y no desea que el pueblo mexicano, que ha sido víctima desee la época de la Conquista y durante toda su vida independiente, caiga una vez más en las fauces de la



guerra intestina. Consecuentemente, rehúye, por instinto humanitario, la Revolución. La altura de sus ideales le impidió descender la vista a la realidad y convencerse de que, dadas las circunstancias imperantes del país, la revolución social de éste era, independientemente de la transformación política que pudiera lograrse, próxima e inevitable. Un pueblo intoxicado hasta el letargo por la opresión, la desigualdad y la miseria, necesitaba de una revolución en los términos perentorios en que el cuerpo humano requiere, en condiciones equivalentes, una purga de caballo o una intervención quirúrgica profunda. El no estar convencido de ello, o el estarlo, pero tratar de eludir lo inevitable, fue su error. Error de táctica que no disminuye ni su talla extraordinaria de ideólogo ni su naturaleza revolucionaria. En la contraposición de su temperamento personal y las exigencias del momento, predominó el primero, y de este predominio nació la paradoja de su actuación que, desarrollada en el apostolado, lo llevó al martirio.

### Un libro malo, de fraseología vulgar

En el mismo año de 1908, en el que Porfirio Díaz engaña al pueblo mediante sus declaraciones a Creelman y en el que efervesce la inquietud por la sucesión para la vicepresidencia, Madero publica su libro *La sucesión presidencial en 1910*,

escrito de su puño y letra, corregido y aumentado en cuadernos escolares, con páginas tachadas casi en su totalidad y en las que se advierten no pocas faltas de ortografía. Madero en su libro expresa con hermosa sinceridad que México va al precipicio con la continuación del absolutismo, y para no caer en la anarquía, hace una gallarda invitación a la lucha democrática; reconoce en el general Díaz un... estadista... que ha matado el civismo en México; y a continuación relata con franqueza tremenda, la serie de crímenes que se imputan a don Porfirio, al mismo tiempo que admite la posibilidad de una revolución con la que amenaza al César si no respeta el voto en 1910. A la vez condena la jornada inhumana de 12 y aun de 14 horas diarias y el salario insuficiente para cubrir las necesidades de los trabajadores. Encuentra legítima la organización obrera, sin la cual no es posible la lucha entre el capital y el trabajo. Admite el derecho de huelga. Justifica el derecho de los obreros a reclamar un trato equitativo. Condena el paro patronal. Considera al obrero como la base de la fuerza de la República. Pide para los trabajadores habitaciones higiénicas. Se proclama contra la explotación de las tiendas de raya y contra las multas impuestas por los patronos. Está por las escuelas costeadas por las fábricas para los hijos de los obreros. Abomina de la censura a la prensa obrera. Condena la fusilata de obreros de Orizaba y los atropellos de Cananea.

El libro merece al jurista, sociólogo e historiador Emilio Rabasa, antipático del autor, este juicio duro y despectivo, en el que tiene que reconocer, sin embargo, el valor de uno y otro:

El lenguaje es malo, la fraseología vulgar, los recursos literarios pedestres y a veces pueriles, la ostentación de conocimientos históricos y de ciencia política revela su poquedad; su aplicación al caso de México demuestra su cortedad de recursos. En el fondo del libro descubre dos cualidades: valor y buena fe; y estas virtudes, unidas al idealismo sin moderación que hace perder el contacto con las cosas y que allana lo imposible, hicieron el buen éxito, si no del libro, del autor, que pasó bien pronto del pacifismo de sus proposiciones a la lucha sangrienta que honradamente condenara. Fuera de sus pujos de erudición en historia de griegos y romanos, el libro estaba al alcance de todos, porque era esencialmente sencillo y fácil.

No pueden los ataques de Rabasa ser más injustos e infundados. Son impropios de una persona que como él había dedicado su vida a estudiar la evolución política del país y a expresarla de modo bello y elegante. Sin embargo, no parece, por sus palabras, haber aprendido la lección de la historia. Debió percatarse, al menos, de que el libro de Madero era un documento de esencia revolucionaria que, como tal, no podía llevar en su expresión el intento de satisfacer formas académicas. ¿Desde cuándo los planes, las proclamas, los manifiestos y las expresiones de crítica política han estado sujetos y subordinados a los requisitos de juristas? Afirmar lo contrario es ignorar la historia. Y Rabasa casi no hizo otra cosa en su vida que estudiar historia. En el fondo de lo dicho por Rabasa palpita acelerada su simpatía por el viejo régimen y su animadversión por el maderismo, lo que explica que hubiera figurado entre los senadores que, junto con Guillermo Obregón, Gumersindo Enríquez y otros del mismo nivel, pugnaron por obtener la herencia del presidente Madero y dar un fácil triunfo a los “ciudadelos”, y que fuera uno de los primeros componentes de la Cámara Alta que ocurrieron a felicitar, después de los asesinatos de Madero y José María Pino Suárez, a Victoriano Huerta, a cuyo gobierno prestó servicios profesionales.

*La sucesión presidencial* está inspirada primordialmente en las inquietudes políticas de Madero, lo que no implica que él careciera de ideas sociales, avanzadas por cierto, expuestas en la propia obra, según antes se apuntó. Habíalas llevado a la práctica, con anterioridad, en su vida privada, ampliamente, difundida hoy día por sus biógrafos, y repetidamente las hizo valer, dentro de la medida restringida en que se lo permitieron las circunstancias, en la corta actuación pública que le estaba reservada. Sin embargo, para el Apóstol el primer paso era lograr democrática y pacíficamente la renovación del Poder Ejecutivo. La conservación de la paz pública, de modo que no se altere la

tranquilidad del país y se evite el derramamiento de sangre, constituye para él una obsesión. Por eso propone en su libro, erróneamente desde el punto de vista de la estrategia política, fórmulas de transacción y avenimiento. Por eso mismo, limita de momento sus aspiraciones a la elección democrática del vicepresidente y espera, como buen liberal, que las circunstancias operen por sí mismas y que la avanzada edad de Porfirio Díaz sustituya la deficiencia de un sistema democrático imperante, que sólo vive en la letra de la Constitución y que, merced a su senectud, el dictador abandone espontáneamente el poder. La fórmula era sana y noble, pero ingenua e impracticable.

### El gato y el ratón

Ni lo dicho por él en la entrevista con Creelman, ni lo expuesto por Madero en *La sucesión presidencial*, pesan en el ánimo de Porfirio Díaz, aferrado al mandato. Prepara su séptima reelección a la presidencia. Para vicepresidente, su incondicional Ramón Corral. Madero, por su parte, salta de las páginas del libro a la contienda electoral. La Convención Nacional Independiente, en la que se fusionan las tendencias del Partido Nacional Antirreeleccionista y del Partido Democrático, lo postula como su candidato a la presidencia y lleva como aspirante a la vicepresidencia al doctor Francisco Vázquez Gómez.

La actitud de Madero frente al dictador es una mezcla compleja de confianza en los hombres y en las instituciones, de fe en sí mismo, de valor hecho hábito y de temeridad. Vive, según destaca Francisco Ramírez Plancarte, un momento en el que “era un delito pensar y un crimen proclamar lo que se pensaba”. Así y todo, el 16 de abril de 1910 consigue, por conducto de Teodoro A. Dehesa, una entrevista con Porfirio Díaz

y le expone —relata Alfonso Taracena— que sus trabajos se dirigen a que se dé legitimidad al voto. Don Porfirio juzga superficialmente a su interlocutor y deduce que no vale la pena; lo alienta a que persevere y le pone el ejemplo del licenciado Nicolás de Zúñiga y Miranda, un eterno candidato bufo a la presidencia, hazmerreír de la nación.

La actitud y las palabras del presidente entrañaban, no sólo una burla a las aspiraciones populares que hacía mucho tiempo había dejado de tomar en cuenta, sino un desprecio directo que cobraba forma de insulto a la persona misma de Madero. Era Goliat que miraba desde su altura a David. Era el gato entretenido con el ratón.

Madero —continúa Taracena—, con uno de sus movimientos rápidos, lleva su mano a la bolsa posterior del pantalón en busca de su pañuelo, y don Porfirio

se hace bruscamente hacia atrás temiendo quizá que lo asesine; trata de imponerse hablando con la solemnidad que acostumbra para amedrentar a quienes lo rodean, pero a Madero no se le oculta la escasa habilidad y hasta la torpeza del dictador en decadencia.

El general Díaz no tuvo conciencia de que aquellos instantes formaban parte de la historia. Para él tratábase de un incidente de alcances meramente domésticos. Ramírez Plancarte pone de relieve la equivocación en la que incurrió el avezado presidente:

Madero tuvo una entrevista con el general Díaz, a quien le expuso con la ingenua sencillez de un idealista, pero de un idealista ardiente, de inteligencia cultivada y corazón abierto a la bondad, en cuyo acento de atractivo irresistible impregnado de nobles sentimientos, resaltaba entre suaves armonías, el rumor tempestuosos y avasallador de un gigantesco tropel de olas, de su deseo de coadyuvar a la firme organización de un partido, el que ya estaba en vía de formación, a fin de que éste contribuyera a dar efectividad al sufragio que próximamente iba emitirse.

El general Díaz, que, según decía, era un profundo conocedor de los hombres, ya que una sola conversación tenida con alguna persona le bastaba para formarse un juicio exacto de ella, en esta ocasión, por primera vez, seguramente, se equivocó; y creyó que a su interlocutor, posiblemente porque no tenía la figura imponente como a él la naturaleza habíasela dado, ni ser militar y tener su pecho cubierto de oropelescas condecoraciones, sino ser de corta estatura y además un civil, no valía la pena de tomarlo en serio, y sonriendo lobunamente no sólo le aplaudió su intención sino lo alentó irónicamente a perseverar en ella.

La verdad es que no se comprende cómo es que gozando el señor general Díaz del prestigio de ser un gran psicólogo, no haya podido ver a través de las palabras del señor Madero la grandeza de alma que éste abrigaba ni la luz de la verdad que resplandecía en su rostro: ni tampoco el valor que en su corazón tenía, ni menos del resplandor del relámpago, precursor del rayo, que brillaba en sus pupilas. Escuchó su voz, cerca, muy cerca del él y no notó en ella el apocalíptico silbar del huracán de que estaba impregnada.

### El Plan de San Luis o la caballerosidad y la decencia democrática

Echaba la suerte, Madero en un cabeza. Tras de él un pueblo: Emilio Vázquez Gómez, de ideas no siempre acordes con las de aquél, “hombre reposado, de prestigio profesional, indio puro nacido de humildísima cuna, en Tula, Tamaulipas, de trato dulce y cortés”; Toribio Esquivel Obregón, licenciado crítico de la labor hacendaria de Limantour, momentáneamente radical, para quien la reelección de Porfirio Díaz es inadmisibile, pues no concibe que “el

mejor camino para conseguir la no reelección sea reelegir al general Díaz”, futuro ministro de Hacienda de Victoriano Huerta; José Vasconcelos, “el supermuchacho”, según decía él que lo había bautizado Madero, filósofo en formación, político con autoperspectivas, futuro Maestro de la juventud, rango al que no supo hacer honor; Roque Estrada, abogado, “orador de libérrima elocuencia revolucionaria”; licenciado Luis Cabrera, “cultivado y penetrante talento, de extraordinaria perspicacia política y docto en diversas actividades”, cerebro motor dentro de la administración de la revolución constitucionalista; ingeniero Félix Fulgencio Palavicini, de temperamento suriano, inteligencia extraordinariamente clara, futuro constituyente; ingeniero Eduardo Hay, “sincero y sencillo; el periodista don Filomeno Mata, paternal y lleno de experiencia... y otro periodista, don Paulino Martínez, que dirige la *Voz de Juárez*, poseído de un tremendo rencor hacia don Porfirio...”

Es dado a conocer, por bando de fecha 4 de octubre de 1910, el decreto del Congreso de la Unión que declara electos presidente y vicepresidente al general Díaz y a Ramón Corral, respectivamente. La Cámara de Diputados rechazó un memorial de los antirreeleccionistas en que pedían la anulación de los comicios. El atropello institucional se había consumado. Quedaba pendiente el atropello de las personas iniciado con anterioridad.

Acusado de “conato de rebelión y ultrajes a las autoridades” por el licenciado Juan R. Orcé, Madero es aprehendido el 6 de junio, al tomar el tren que lo conducía de Monterrey a Ciudad Victoria “en su apostolado democrático”. Escribe días después, el 15 de junio, al presidente de la República: “Si desgraciadamente se trastorna la paz, será usted el único responsable ante la nación, ante el mundo civilizado y ante la historia.” El destinatario de la carta replica, según noticias de prensa no confirmadas, con orden de fusilamiento, cuya ejecución se detiene, de acuerdo con la propia fuente informativa, por gestiones de personas influyentes.

Las “tinajas” de San Juan de Ulúa rebosan de prisioneros magonistas, liberales, obreristas y antirreeleccionistas, a muchos de los cuales se les ha impuesto prisión para más de veinte años. Entre ellos se encuentran Manuel M. Diéguez, Esteban Baca Calderón, Juan José Ríos y Eugenio Méndez.

Dos días después de proclamado oficialmente el reconocimiento congressional de la elección de Porfirio Díaz, éste se encuentra arrepentido de haber cedido a las instancias de perdón y de su comportamiento humanitario. El 6 de octubre se presenta en el edificio de correos de San Luis Potosí, ciudad que Madero tenía por cárcel,

el coronel Samuel García Cuéllar con varios ayudantes del estado mayor presidencial, a entregar para el jefe militar... un largo mensaje en parte escrito en clave, que debería transmitirse con rapidez;... García Cuéllar explicó al jefe de

la oficina de telégrafos; Fernando Macín, que el presidente lo comisionaba para cerciorarse de la transmisión del mensaje, pues se quería suprimir, simulando un alboroto, a “esos agitadores a quienes ya juzgaba muy peligrosos el general Díaz”. En la clave se ordenaba la destrucción del mensaje. De lo anterior puso al tanto a Madero el telegrafista... Rubén Durán, a quien a su vez se lo comunicó desde la oficina metropolitana de telégrafos, en las calles de 5 de mayo, otro telegrafista, José H. Portillo, afiliado al maderismo.

“... Vestido de mecánico, y ayudado por el doctor Rafael Cepeda y por varios ferrocarrileros”, el 6 de octubre escapa Madero de San Luis. El 8, cruza la frontera por Laredo, “sin ocultar su nombre”.

La conducta del presidente Díaz forzó en su contra las circunstancias. Había llegado el momento de llevar a la práctica las teorías expuestas en *La sucesión presidencial en 1910* en su “lenguaje malo, con fraseología vulgar, echando mano de recursos literarios pedestres y a veces pueriles”, pero fielmente apegada a la realidad nacional y a los anhelos populares. La presión oficial extrajo por sí misma del libro de Madero, que tal vez sin ella no habría pasado de ser un documento meramente especulativo, el inevitable plan revolucionario. Fue elaborado éste, desde el exilio, en San Antonio, Texas, por el propio Madero; y retocado por Juan Sánchez Azcona, Federico González Garza, Enrique Bordes Mangel, Ernesto Fernández y Roque Estrada y se le puso como lugar y fecha de expedición, San Luis Potosí, 5 de octubre de 1910.

El documento declara nulas las elecciones y desconoce la autoridad del general Díaz y demás funcionarios; deja vigentes las leyes expedidas antes del pan, con excepción de la de terrenos baldíos, a cuya sombra, dice, se han cometido multitud de despojos, por lo que ofrece revisar todos los actos relacionados con esa ley; declara ley suprema de la República el principio de no reelección y autoriza a Madero para asumir la presidencia provisional de México y convocar a elecciones. En este plan, Madero se proclama contra el despojo de tierras de que fueron víctimas los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas...

Sobre sus demás características, el Plan de San Luis tiene mucho de la caballerosidad y decencia democrática de su autor. Hay en él una especie de disculpa dada al pueblo por llamársele a alterar el orden de gobierno establecido. Madero y los otros firmantes del plan resumen el drama que para ellos implica el tener que recurrir a las armas, cuando su deseo inicial era sólo activar el mecanismo de las instituciones.

Entre otros partidos que tendían al mismo fin, se organizó el Partido Nacional Antirreeleccionista, proclamando los principios de sufragio efectivo y no reelección, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con

que la amenaza la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral.

El pueblo mexicano secundó eficazmente a ese partido, respondiendo al llamado que se le hizo y mandó sus representantes a una convención, en la que también estuvo representado el Partido Nacional Democrático, que asimismo interpretaba los anhelos populares. Dicha convención designó sus candidatos para la presidencia y vicepresidencia de la República, recayendo esos nombramientos en el señor doctor Francisco Vázquez Gómez y en mí para los cargos respectivos de vicepresidente y presidente de la República.

Aunque nuestra situación era sumamente desventajosa, porque nuestros adversarios contaban con todo el elemento oficial en el que se apoyaban sin escrúpulos, creímos de nuestro deber, para mejor servir la causa del pueblo, aceptar tan honrosa designación. Imitando las sabías costumbres de los países republicanos recorrí parte de la República haciendo un llamamiento a mis compatriotas. Mis giras fueron verdaderas marchas triunfales; pues por doquiera el pueblo, electrizado por las palabras mágicas de sufragio efectivo y no reelección, daba pruebas evidentes de su inquebrantable resolución de obtener el triunfo de tan salvadores principios. Al fin llegó un momento en que el general Díaz se dio cuenta de la verdadera situación en la República y comprendió que no podría luchar ventajosamente conmigo en el campo de la democracia, y me mandó reducir a prisión antes de las elecciones, las que se llevaron a cabo, excluyendo al pueblo de los comicios, por medio de la violencia, llenando las prisiones de ciudadanos independientes y cometiéndose los fraudes más desvergonzados.

En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional y ésta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento.

Por este motivo, el pueblo mexicano ha protestado contra la ilegalidad de las últimas elecciones, y queriendo emplear sucesivamente todos los recursos que ofrecen las leyes de la República, en la debida forma, pidió la nulidad de las elecciones ante la Cámara de Diputados a pesar de que no reconocía en dicho cuerpo un origen legítimo y de que sabía de antemano que no siendo sus miembros representantes del pueblo, sólo acatarían la voluntad del general Díaz, a quien exclusivamente deben su investidura.

En tal estado las cosas, el pueblo, que es el único soberano, también protestó de modo enérgico contra las elecciones, en imponentes manifestaciones llevadas a cabo en diversos puntos de la República, y si éstas no se generalizaron en todo el territorio nacional, fue debido a la terrible presión ejercida por el gobierno, que siempre ahoga en sangre cualquier manifestación democrática, como pasó en Puebla, Veracruz, Tlaxcala, México y otros puntos.

Pero esta situación violenta es ilegal, no puede subsistir más.

Por lo demás, el Plan de San Luis se ajusta a la nueva modalidad que en materia de planes estableció Benito Juárez muchos años antes, al iniciar la Guerra de Tres Años. Esencialmente, es un plan que persigue reivindicar

la vigencia de un Estado de derecho alejado de la realidad y refundido en la sola letra de la Constitución. Repugna la tiranía, por inconstitucional porque

se nos ofrece –dice– la paz, pero es una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, porque no tiene por paz el derecho, sino la fuerza... Tanto el Poder Legislativo como el Judicial, están completamente, supeditados al Ejecutivo. La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la ley marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador: Los gobernadores de los estados son designados por él, y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Destaca la preocupación política del autor del plan obsesionado por romper el continuismo de Porfirio Díaz en la presidencia: "...el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder a toda costa... imponer a la nación un sucesor..."

Al lado de esta inquietud, protesta públicamente Madero su humildad y desinterés personal:

Yo he comprendido muy bien –afirma con énfasis– que si el pueblo me ha designado como su candidato para la presidencia no es porque haya tenido oportunidad de descubrir en mí las dotes del estadista o gobernante, sino la virilidad del patriota resuelto a sacrificarse si es preciso, con tal de conquistar la libertad, y ayudar al pueblo a librarse de la odiosa tiranía que lo oprime... y estuve dispuesto a renunciar mi candidatura, siempre que el general Díaz hubiese permitido a la nación designar aunque fuese al vicepresidente de la República.

No eran tales expresiones simples recursos de estrategia revolucionaria o de táctica electoral. Madero era el primer convencido de lo que decía y, tal vez, de no ser el indicado para gobernar conforme a postulados de democracia clásica un país que de momento atravesaba la etapa de efervescencia revolucionaria. Evidentemente, él no buscaba el poder sino que lo aceptaba, si su aceptación era requisito indispensable para restaurar pacíficamente la vigencia constitucional. El 30 de julio de 1911 contesta una carta a Federico González Garza, en la que trata de desvanecer los temores de éste de que la colusión de porfiristas y reyistas le impidan llegar a la presidencia de la República. Dice:

...si a pesar de ello, la candidatura del general Reyes prosperase y lograra atraerse la mayoría de los votos, yo no vería ninguna amenaza en él, pues el



pueblo mexicano es muy dueño de darse los gobernantes que guste, y yo sería el primero en acatar el voto de la mayoría de mis conciudadanos, pues nunca he pretendido como recompensa a los pocos servicios prestados a la patria, se me dé un puesto, y estoy íntimamente convencido de que los pueblos nunca deben manifestar su agradecimiento a los ciudadanos que les sirven, dándoles puestos públicos, que deben reservarse siempre a los más aptos. No necesitamos recurrir a la historia universal para encontrar cuán funesto ha sido para los pueblos el querer recompensar con puestos públicos a los ciudadanos que han prestado importantes servicios a la patria...

Alfonso Taracena, que recoge el párrafo transcrito, comenta:

Debe tenerse en cuenta que esta carta era privada, no destinada a ser conocida sino del licenciado González Garza y de unos cuantos amigos más. La historia la ha recogido para ejemplar de tantos ambiciosos politicastos de México y de todos los países del mundo... Por eso Madero pasará a la posteridad como lo más decente que hemos tenido en la presidencia de la República.

La finalidad eminentemente política del Plan de San Luis Potosí, la celeridad con que éste hubo de ser elaborado, la renuencia inicial de su autor para lanzarse a la lucha armada y el exilio en el que tuvo que ser escrito, apenas dieron pábulo para que en él se abordaran cuestiones de carácter social. Sólo en el párrafo último de su punto 3o. toca someramente el problema agrario:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

### La única manera de gobernar bien a un país

Lanzando el plan, los acontecimientos se precipitan. El estallido de la Revolución, prevista en el punto 7o. de aquél, para las seis de la tarde del día 20 de noviembre, aborta el día 18, el descubrirse la conjura a cargo de los hermanos Aquiles, Máximo y Carmen Serdán, en Puebla. Las fuerzas del gobernador Mucio Martínez, a cargo del jefe de la zona Luis G. del Valle, toman la casa de la calle de Santa Clara, refugio de una veintena de revolucionarios. Aquiles

perece asesinado al aflorar de un sótano que le sirve de refugio, en tanto que Carmen, heroica, rechaza los vendajes que le ofrecen sus sicarios, para curar sus heridas, porque “esas se las cura –según dijo– con saliva”.

El pueblo en armas, no el ejército, convence a Porfirio Díaz, tras algunas escaramuzas militares en diversos lugares de la República, principalmente en el norte, de que es inútil que trate de perpetuarse en el poder.

...En la escalinata de la aduana de Ciudad Juárez, a la luz de los fanales de cuatro automóviles, Francisco S. Carvajal, Francisco Vázquez Gómez, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez firman, el 21 de mayo de 1911, los llamados Tratados de Ciudad Juárez. Se trata de un pacto que de momento pone fin a la lucha armada. Es una transacción, obligada por la sensibilidad humanitaria de Madero políticamente desacertada, entre la Revolución triunfante y el gobierno derrotado. “Revolución que transige, en revolución perdida”, comenta Venustiano Carranza. Era un intento confiado del Apóstol para evitar derramamiento de sangre; eficaz de pronto, pero gravado por intereses usurarios pagaderos en un futuro próximo. De acuerdo con las cláusulas del tratado, Porfirio Díaz y Ramón Corral renunciarían en el curso del mes a la presidencia y a la vicepresidencia de la República y asumiría el cargo, por ministerio de ley, el secretario de Relaciones, Francisco León de la Barra, “fino, jesuítico”, enemigo solapado de la Revolución, a quien ésta confió el poder, con el encargo de convocar “a elecciones generales dentro de los términos de la Constitución.

Hay todavía un último estertor del régimen que se resiste a morir. El presidente Díaz no renunciaba. Fue necesario que el 24 de mayo, millares de ciudadanos exigieran tumultuariamente la dimisión del presidente y del vicepresidente, frente a la Cámara de Diputados, cuyos representantes lograron escapar, y que el día 25 se repitiera el hecho en la calle de Cadena, frente a la casa particular del dictador que al fin renuncia, presionado por su ministro de Hacienda, José Ives Limantour, y por una dolorosa “infección del maxilar”.

Al salir días después rumbo a Europa, por la obligada puerta veracruzana, resentido, pesimista y equivocado, afirma: “Ya se convencerán, por la dura experiencia de que la única manera de gobernar bien a un país es como yo lo hice...”

## El gobierno político

El sufragio popular emitido con fervor y libertad, hasta entonces desconocidos en México, llevó a Francisco I. Madero y a José María Pino Suárez a la presidencia y a la vicepresidencia de la República en las elecciones constitucionales celebradas durante el interinato de Francisco León de la Barra –el

presidente blanco. Los nuevos gobernantes cargaron con el fardo creado por los Tratados de Ciudad Juárez.

Cometieron el pecado de confiar en la clemencia hacia los vencidos como medio eficaz para extinguir el fuego de una Revolución cuyas bases aún ardían. No jerarquizaron, por otra parte, la necesidad de atender primordialmente los requerimientos de carácter social y dejar para un segundo plano el funcionamiento adecuado de las libertades democráticas. Lo que, sin embargo, no quiere decir que su programa, como se ha afirmado con falacia, hubiera dejado al margen el estudio y resolución del problema obrero y de la cuestión agraria. Ésta fue insinuada, según se dijo, en el Plan de San Luis Potosí. Aquél fue tratado con amplitud en *La sucesión presidencial en 1910*. En su misma gestión presidencial, y hasta donde se lo permitió la intriga política que en su contra tramaron y desarrollaron los enemigos típicos de la Revolución, Madero inició algunas reformas tendientes a proteger a los trabajadores y a los campesinos.

Así, el 15 de diciembre de 1911 expide un decreto que crea el Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, tendiente a regular, por la vía conciliatoria, los problemas obrero-patronales. Su error consistía en creer en la permeabilidad y buena fe de la clase patronal.

Con este mismo espíritu ataca, también, la cuestión agraria y, dentro de los primeros tres meses de su gestión, emprende “el reparto de tierras sin recurrir al despojo”.

A propósito de estos pasos del gobierno maderista, rectifica Alfonso Taracena:

Es verdad, como observa el señor Jesús Silva Herzog, que Madero expresó no en una sino en dos ocasiones que los trabajadores no necesitaban pan, sino libertad, pero se calla que a continuación explicó con estas palabras eso que no alcanzan a comprender quienes lo critican: “Los que piden pan, señores, son los hombres que no saben luchar por la vida, que no tienen energías suficientes para ganarlo, que están atentos a un mendrugo que les dé el gobierno; pero vosotros no sois de esos...”

Afortunadamente, la verdad se abre paso y terminará por imponerse. Y no hay sino (que) leer a los porfiristas de entonces para convencerse de que aún después de muerto se tenía al señor Madero como un socialista peligroso y hasta anarquista. En un editorial de *El País*, de 6 de mayo de 1913, se decía nada menos que el Apóstol de la democracia era “un socialista imprudente y desatentado que creyó que, para mejorar al pobre, era necesario atacar al rico; para lograr la libertad política, anular el ejército; para favorecer el trabajo, deprimir al capital; para impulsar la agricultura, buscar tierras para colonos que no existen y no colonos para tierras; para señalar al pueblo sus derechos, diseminar por toda

la extensión del país tribunos que fueran predicando que la propiedad es robo. Los ricos tiranos, el capital opresor y la sociedad actual, organismo vicioso que no puede dar por fruto más que, en la comunidad, la tiranía, y, en los individuos, el crimen”. Agregaba que Madero había desaparecido pero no el “maderismo, caracterizado principalmente por ese socialismo burdo y grosero” y que Madero “hizo el socialismo, o más bien dicho, el anarquismo”.

Pero Madero tuvo que ser congruente con los motivos que lo impulsaron a escribir *La sucesión presidencial*, así como a propalar el Plan de San Luis y, muy a su pesar, a convertirse en caudillo de la Revolución. Su preocupación fundamental era lograr la efectividad del sufragio; su finalidad inmediata, restablecer el sistema republicano, desaparecido en esencia por la inamovilidad de los gobernantes en el ejercicio del poder; y su propósito último resucitar la democracia, esto es, establecer un régimen de derecho que asegurara al individuo el goce y ejercicio de las libertades y a los grupos o clases, la impartición de justicia social.

Madero logró que la edificación porfirista se derrumbara casi sin estrépito. La impresión inicial fue que en su lugar se levantaría, firme, amplia y aireada la de la democracia integral, anhelada y merecida por el pueblo mexicano. Pero se descuidó renovar los cimientos. No se sacaron a la superficie las raíces ramificadas y profundas que sostenían la estructura derruida. Tarea nada fácil, requería la creación de un nuevo ser político. Era inexcusable no la curación de un organismo enfermo, sino un nuevo parto. Y no hay alumbramiento sin dolor y sangre. Madero, apóstol inmaculado, enamorado de la libertad, aproximado como quizá no lo haya estado algún otro político de la historia de la humanidad a la verdadera santidad, tenía horror a la sangre. Su vocación estuvo encaminada, por intensa y profunda, al apostolado, nunca al gobierno. Es difícil hallar en los anales el caso de un caudillo surgido de una revolución, que al tomar las riendas del nuevo gobierno no haya tenido que emparar sus manos en la sangre de los vencidos y aun en la de los propios vencedores. Este tributo ha sido impuesto en todas las épocas y en todas las latitudes. César, los reyezuelos medievales surgidos de las cruzadas, Cromwell, Robespierre, Hitler, Francisco Franco, Lenin, Trotsky, Stalin y Castro Ruz, todos ellos forjadores y frutos de una revolución, jamás habrían llegado a gobernantes si no hubieran, para dejar de ser caudillos, satisfecho la condición de cometer crímenes, victimarios de amigos y enemigos. Madero quiso con su bondad y su sanguinofobia, con su espíritu cristiano sublimado, realizar el milagro, pero se lo impidió la ley de la historia sustentada por la baja condición humana que lo llevó al holocausto.

Por el momento, derrotado el porfiriato, el pueblo mexicano vio encarnada en Madero, electo presidente de la República, su voluntad soberana,

sin pensar que la elección de este gobierno estaba falsamente cimentada en el antiguo régimen. Subsistieron, como fuerzas vivas antagónicas al poder de nuevo cuño, las castas económicas, social y políticamente privilegiadas; el militarismo, la influencia y el poderío extranjero y la hegemonía eclesiástica. La conjugación de estos factores dio al traste, sacrificio y martirio de por medio, con el ensayo democrático, y fue necesario que nuevos caudillos que conocían o intuían las reglas de la historia y a quienes la supresión masiva de la vida humana no horrorizaba o era indiferente, consumaran la Revolución hasta lograr su expresión jurídica en la Constitución de 1917.

### Los planes sociales

Se producen, durante el gobierno de Madero, constantes levantamientos de carácter militar, fruto de la desorientación producida por una Revolución que, al nacer, cedió en contra de sus propios intereses ante la regla de derecho y la protección de la tranquilidad y de la vida humana. Contribuyen a ello los elementos adversos al régimen, enquistados en él y tendenciosamente auspiciados por una prensa vendida a la reacción, que abusa de una libertad nunca antes disfrutada. Muy pocos de estos movimientos lograron elaborar un programa propiamente dicho.

Merece destacarse, sin embargo, el Plan Político Social encabezado por Gildardo Magaña y Gabriel Hernández y secundado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche y Puebla, así como por el Distrito Federal. En él se reconoce al gobierno de Madero, pero se pide la aplicación inmediata de algunos de los principios del programa del Partido Liberal Mexicano: dotación y restitución de tierras condicionamiento de la propiedad rural a su explotación, disminución de la jornada de trabajo, aumento de salarios...

### La Pantera del Sur y Monstruo de Tierra Caliente

No es remoto, cree Jesús Romero Flores, que el Plan Político Social, que “en sus pocas líneas consigna cuanto por aquel entonces era objeto de las más humanas necesidades y las más elementales aspiraciones”, haya inspirado el Plan de Ayala, dado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, “ya que al lado de Zapata, figuró, de una manera activísima, el general Magaña – Gildardo–, uno de los elementos mejores con que contó la revolución del sur”.

Los cronistas de la revolución del sur –continúa el mismo historiador– aseguran que el general Díaz expresó que podía estar tranquilo en su gobierno mientras

esa parte de la República no se insurreccionara: trataba de afirmar con ello, tal vez, la importancia que concedía al movimiento armado en esta región, seguro indicio del inevitable derrumbamiento de su larga dictadura.

...La revolución del sur con todos los errores que haya tenido y que sus enemigos le quieran atribuir, fue apenas una débil respuesta al sacrificio con que se había atormentado a un pueblo durante cuatrocientos años...

De todas las que han dejado huella en la historia de México, la personalidad de Zapata es, por su extracción, por su actitud, por sus ideales, por la forma que tiene de expresarlos y perseguirlos, y por el ambiente que crea a su alrededor y en el cual se mueve, la más identificada con el pueblo.

Hombre del campo, charro magistral, campesino nato, ignora la política y le tenía muy sin cuidado la democracia tal y como la entendía Madero —lo define Roberto Blanco Moheno—. No discursa. Al contrario, es un hombre profundamente serio, parco en el hablar, con unos ojos cuyo estudio bastaría a un buen psicólogo para catalogarlo entre los iluminados.

Físicamente, dice un periódico de la época que se refiere a su persona cuando a principios de febrero de 1910 es conducido a Cuernavaca al servicio de las armas dizque por sorteo,

es un apuesto ranchero de Anenecuilco, Morelos, gustador del mezcal, de las mujeres y de las peleas de gallo, moreno, esbelto, de grandes bigotes y de ojos pardos que miran en forma apacible pero penetrante, escudriñadora y leonesa a ratos; gusta vestir de charro; es afectuoso y aunque de rudimentaria cultura, manifiesta una inteligencia clara; nació hace 37 años en el seno de modestísima familia; desde su adolescencia se dedicó a la agricultura y arrendó más tarde unas tierras del opulento don Ignacio de la Torre y Mier —yerno de Porfirio Díaz, de mala reputación por sus costumbres raras.

Gozaba fama de hombre feroz, que él desmentía. Alojado en junio de 1911 en el hotel Coliseo de la capital de la República, descubre temor en el rostro de periodistas que pretenden entrevistarle y les dice que pasen, que no se come a la gente... que no comprende por qué los periódicos hablan mal de él; que no fue a la Revolución por robar, pues no lo necesita, ya que posee desde muchos años tierra y ganado; que los hacendados tienen más razón en atacarlo toda vez que les quitó a los peones, a los que pagaban jornales miserables.

Que ciertos estímulos son capaces de provocar en él reacciones extremas, se deduce, no obstante, de las palabras dichas por su secretario particular, Otilio E. Montaña, a los mismos reporteros a quienes Zapata había tratado

con tanta deferencia: “Hay gente mala con él, pero el jefe es bueno; se enojó al leer la versión de los ricos de Morelos, propalada por ustedes, y dijo que merecían los hacendados el incendio de sus propiedades para que hablaran de verdad.”

Algunos de sus hechos ratifican la configuración de la personalidad insinuada por Montaña:

...durante el mes de abril —relata José Mancisidor—, después de que los delegados de paz enviados por Orozco llegaron a los dominios de la revolución agraria... Zapata se sintió obligado a aclarar, una vez más, que “la Revolución no está en arreglos de paz con nadie absolutamente...”, porque él, Zapata, no estaba dispuesto a entrar en negociaciones “con un gobierno ilegal y usurpador (se refiere al de Victoriano Huerta)”. Y meses más tarde, indignado por la campaña sin cuartel que las fuerzas huertistas desarrollaban contra los campesinos de Morelos, apostrofó a Orozco padre, testigo como él de la criminal carnicería perpetrada contra mujeres, ancianos y niños indefensos, preguntándole: “A este gobierno que usted representa, quiere usted que se llame revolucionario, que yo me rinda”, ordenando, acto continuo su fusilamiento...

Actos como el apuntado son causa de que Zapata herede, por conducto de “los partidarios del retroceso y de la obscuridad”, los títulos de Pantera del Sur y Monstruo de Tierra Caliente, aplicados setenta años antes a Juan Álvarez.

Su postura como caudillo de la revolución suriana que lucha por la tierra, cuyo estandarte es la reivindicación de los derechos del campesinado, es una, firme e irreductible:

Yo pertenezco, señor —escribe a Pascual Orozco, padre—, a una raza tradicional que jamás ha degenerado ni ha podido traicionar las convicciones de una colectividad, y las de su propia conciencia; prefiero la muerte de Espartaco acribillado a heridas en medio de su libertad... Quiero morir siendo esclavo de los principios, no de los hombres... —y corrobora a Victoriano Huerta—... La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén la libertad y el derecho, y por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social.

## Tierra y libertad

Villa Ayala, estado de Morelos, 10 de marzo de 1911. Emiliano Zapata acaba de regresar de Cuautla, a cuya feria de Los Tres Viernes, con que se celebra en esa población la cuaresma, “fue a vender sandías, de las hermosísimas que se cosechan en el rumbo”. Llegan también, desde un punto más lejos, desde San Antonio, Texas, Estados Unidos, Pablo Torres Burgos, emisario de Madero,

conducto por el que éste propone que se nombre jefe de la Revolución en Morelos al ingeniero Francisco Leyva, por cuya candidatura para gobernador del estado ha luchado el propio Zapata. Pero, en concepto de éste, Leyva se ha vuelto “científico” y no merece más su apoyo. De acuerdo con su sobrino Rafael Merino y con Próculo Capistrán y Juan Plascencia, Zapata resuelve sublevarse y desconocer a Madero al día siguiente:

El movimiento estalla, según lo convenido, el sábado 11 a las once de la noche,

en recuerdo de que a esa hora fue el Grito de Dolores. Don Juan Plascencia, que con don Manuel Fierros es viejo conocedor en achaque de pronunciamientos, se resiste a seguirlos y cede a sus hijos Emilio y Adrián ...desarman a la policía, cortan los hilos telegráfico y telefónico, arengan a los vecinos en la plaza y en número de 80 hombres, algunos todavía muchachos de 13 y 15 años, siguen hacia San Rafael Zaragoza, por el rancho de Moyotepec...

Ocho meses después, el 27 de noviembre, Zapata “y el profesor Otilio E. Montaña dan los últimos toques al Plan de Ayala en solitario punto de la sierra de Ayoxustla, cerca del pueblo de Miquetzingo, donde acampa un grupo de rebeldes...”

Al día siguiente, noviembre 28, Emiliano Zapata

llama hoy desde un jacal a aquellos que no tengan miedo de firmar el Plan de Ayala. El profesor Otilio E. Montaña, subido en una mesa de madera, da lectura al documento al pie del cual estampan sus gruesas firmas, además de él y Zapata, los coroneles Eufemio Zapata, Francisco Mendoza, Jesús Morales, José Trinidad Ruiz, Próculo Capistrán, Feliciano Ramírez, Amador Salazar, Lorenzo Vázquez y otros. Unos músicos líricos de Miquetzingo ejecutan el Himno Nacional y seguidamente los zapatista desfilan ante una bandera de seda que los acompaña desde el comienzo de la Revolución maderista. Uno de los jefes se levantó y a ambos lados se colocaron Emiliano Zapata y Eufemio Zapata. Una campaña sonó y se elevaron varios cohetes...

Con una sustancia que va y toca al fondo mismo de la cuestión social, el Plan de Ayala contiene, antes de llegar a ella, desviaciones de forma que hacen notar, en cuanto a aquélla, lo endeble de su fundamento. No alcanzaron a ver sus autores que la misma justicia de su causa, hacía innecesario demeritarla apoyándola en ataques gratuitos al Apóstol de la democracia, que ya antes habían apuntado la necesidad de la reforma agraria. Podía haber entre los zapatistas y el gobierno de Madero serias diferencias en cuanto a la táctica a seguir y en cuanto a la oportunidad para implantar la reforma, pero en la concepción de ésta, coincidían.



Empieza el Plan de Ayala por ratificar el de San Luis, “plan libertador de los hijos del estado de Morelos, afiliados al ejército insurgente que defiende el cumplimiento del de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la patria mexicana”.

Después vienen las diatribas contra Madero “de la cosecha del cura de Cuautla que le hizo en Ajuchitlán las copias”. Algunos de los cargos son fundados, como el de haber dejado “en pie la mayoría de poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz”; otros, en cambio, aparecen absurdos y carecen de sentido. Se le impueta, en efecto, haber impuesto

por norma su voluntad e influencia al gobierno provisional del expresidente de la República don Francisco L. de la Barra... no teniendo otras miras que el satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos intentos de tirano y su profundo desacato al cumplimiento de las leyes preexistentes, emanadas del inmortal Código de 57...

Se le inculpan, también, crímenes y persecuciones contra los elementos revolucionarios y haber “tratado de acallar con la fuerza bruta de las bayonetas y de ahogar en sangre a los pueblos que le piden, solicitan o exigen el cumplimiento de sus promesas a la Revolución...”

Los autores del plan, por otra parte, cometen el tremendo desacierto de reconocer “como jefe de la Revolución libertadora al ilustre general Pascual Orozco —ex propietario de un atajo de mulas que transportaba la conducta entre la estación Sánchez y la negociación minera Lluvia de Oro— segundo del caudillo don Francisco I. Madero...” y sólo en defecto de Orozco, a Emiliano Zapata. Éste y los demás firmantes del plan eran meros productos de resentimientos que la historia no toma en cuenta y, sin embargo Zapata figuró como depositario y autor del destino de la revolución agraria.

Preocupada la plana zapatista por derrocar al gobierno del presidente Madero, relega a lo que ella misma denomina “parte adicional del plan”, lo que en realidad constituía la médula de éste:

60. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudades que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7o. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos (sic).

Como complemento a la parte adicional del plan, sus puntos 8o. y 9o. prescribían la nacionalización de los bienes de “los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan”, así como a la expedición y aplicación de las correspondientes leyes de desamortización y nacionalización.

Fue entonces cuando el generalísimo Morelos —señala Mario de la Cueva— revivió en la figura de Zapata: el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, reproducción agigantada del pensamiento del caudillo independentista, condensó en las palabras “tierra y libertad” el sentido profundo y verdadero de la Revolución Mexicana. La sangre vertida en los campos de batalla no debería servir para un simple cambio de gobernante, sino para liberar al pueblo y devolver a los hombres su dignidad...

El Plan de Ayala era la reivindicación del derecho de la nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultivaba: nadie tiene el derecho de extraer una renta de la tierra, solamente aquel que siembra y cultiva con sus manos la semilla adquiere el derecho de hacer suyos los frutos de la tierra. El Plan de Ayala es el enterramiento de la idea romana de la propiedad y de la doctrina del siglo XVIII que se empeñó en hacer de la propiedad un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu...

### La reforma, la libertad y la justicia, empaçadas

Una vez más Tacubaya disputa a la Ciudadela de la capital el triste brillo de convertirse en centro de las subversiones militares movidas por la reacción. Varios miembros del ejército acogen en dicha población el Plan de Ayala, al que reputan reformatorio del de San Luis, y el 6 de marzo de 1912, “en la puerta principal de la casa empaçadora”, ciudad de Chihuahua, ante el general David de la Fuente, futuro ministro de Comunicaciones de Victoriano Huerta, Pascual Orozco, hijo, protesta, de acuerdo con la fórmula ritual, luchar por dicho plan. Se levanta un acta que el día 9 del mismo mes de marzo es protocolizada ante el notario Bernardo Castro. Producto final de

dicha solemnidad es el llamado Pacto de la Empacadora, que lleva por lema reforma, libertad y justicia, signado también en Chihuahua el 25 de marzo de 1912 y elevado contra “Francisco I. Madero, fariseo de la democracia, el Iscariote de la patria, por ambicioso y por herencia de raza, pues es retoño de casta maldita...”

Dentro del sinnúmero de insensateces empacadas en dicho pacto hay en sus puntos 34 y 35 ideas de carácter social, cuya desenvoltura permite descubrir que las pasiones de partido y la ambición de los generales, coroneles y demás oficiales de grado superior, acarrearán consigo, a manera de lastre que no puedan echar por la borda, anhelos populares que poco a poco cristalizan.

En los puntos mencionados, efectivamente, se proyectan medidas tendientes a suprimir las tiendas de raya, a pagar los jornales obreros en dinero constante y sonante, reducir las horas de labores, prohibir el trabajo de los niños, armonizar los intereses del capital y del trabajo, proporcionar a los obreros alojamientos higiénicos, reivindicar los terrenos rurales arrebatados por despojo, repartir las tierras baldías y expropiar los latifundios improductivos.

### La jauría

Así, entre esfuerzos no logrados, promesas que no se podían cumplir, exigencias inaplazables, sublevaciones sin plan y planes de sublevados, transcurrió un escaso año y medio del gobierno del presidente Madero. Pero quizá el hombre fuera desmesuradamente grande, si no para el pueblo que gobernaba, sí, por menos, para el momento en que vivía; y el rígido marco de la severa legalidad en el que apoyaba su actuación, demasiado estrecho para el bullir inquieto de los partidos y de las ambiciones largamente acalladas por el bozal de la dictadura.

De nuevo resonó en el ámbito nacional, con trágico diapasón, la voz del cuartel con sus siniestros augurios. La suerte del Apóstol ostentaba un sino fatal de martirio, sin el cual su misión no habría sido plenamente coronada. Esta vez no llevaba tras de sí sino las fuerzas de la más pura reacción que buscaba desquite. No había ni aspiraciones sociales ni programa político.

Toman a su cargo la honrosa tarea de emprender la demolición de la recién nacida democracia y de conspirar contra México, entre otros:

El general de división Bernardo Reyes, antiguo valido de Porfirio Díaz, para quien desempeñó los cargos de ministro de la Guerra y de gobernador del estado de Nuevo León, como buen mozo de espuela, y pese a serlo de alta jerarquía, no tuvo el valor de enfrentarse a su amo cuando cierta aparente corriente de opinión estaba dispuesta a postularlo para competir en las elec-

ciones presidenciales. Reyes, “quien teniendo que elegir entre la oposición y la sumisión a Díaz, optó por la segunda y se marchó a Europa”.

A su regreso trae ambiciones exacerbadas por su indecisión para contener civilmente con Porfirio Díaz y por su falta de valor para haber participado en la Revolución. Sigue considerándose, no obstante, ídolo de las multitudes. Madero, para él, es un advenedizo y contra él se subleva, sin preparativos de militar, sin programa de político, sin ideas de revolucionario, sin dignidad de hombre, sin conocimiento de la historia, sin más propósito que el de adueñarse de la presidencia y, de ser posible, continuar en ella la dictadura porfirista.

Ni el pueblo ni el ejército secundan a Reyes. Su estado mayor, en el que figuran el coronel Ignacio Naranjo, el licenciado David Reyes Retana, Miguel Quiroga, Santos Cavazos y otros “revolucionarios”, se dispersa después de un tiroteo incipiente en el rancho de Parrita, Nuevo León; y, a la medianoche del 25 de diciembre de 1911, Bernardo Reyes, apuesto jinete, gallarda figura, semiembozado, irrumpe en el cuartel de rurales de la población de Linares, también del estado de Nuevo León, en el que por su calidad de ex gobernador es ampliamente conocido. Pide hablar con el comandante del lugar, teniente Plácido Rodríguez:

–Soy –le dice con voz marcial– el general de división Bernardo Reyes.

Tembloroso y presa de pánico, Rodríguez balbucea:

–¡Me rindo, mi general, me rindo!

–¡No! ¡El que se rinde soy yo! –dijo por toda respuesta el aguerrido general.

Terminó heroicamente su revolución y fue encarcelado en la prisión militar de Santiago Tlatelolco.

Sigue a don Bernardo otro general no menos valiente y heroico. Goza fama de haber ganado singulares batallas en los prostíbulos de la capital. Es, igual que Reyes, ambicioso, pero posee, para conquistar la presidencia de la República, mejores títulos que aquél, pues se llama Félix y, sobre todo, se apellida Díaz, por ser sobrino carnal de su tío, don Porfirio, cuya experiencia debe ser aprovechada, antes que nadie, por sus familiares. El general Félix es “casi buen mozo pero un monumento de la estulticia”. Con anterioridad había aspirado “al gobierno de Oaxaca, ambición que ya le costó el destierro a Chile, de donde ha vuelto para ser inspector de policía y enemistarse con Corral”, en tiempo en que “Dios era omnipotente y el señor don Porfirio presidente...”

Sublevado en contra del gobierno de Madero y derrotado en términos honrosos, semejantes a los que obligaron a rendirse a Bernardo Reyes, salva la vida merced a la generosidad del presidente, que atiende las peticiones de conmiseración elevadas por los restos de la aristocracia porfirista.

Conjura los méritos de ambos generales el embajador norteamericano Henry Lane Wilson, representante ante el gobierno maderista del presidente

Taft –“una gran barriga rodeada de aduladores”–, gustoso de las finanzas, amor que alienta con alcohol ingerido en generosas proporciones. En su oportunidad, después de consumado el crimen, el Departamento de Estado norteamericano censura enérgicamente su conducta y le retira, avergonzado, su cometido diplomático. Es enemigo personal y nato del presidente Madero, al que tacha de loco por haber manifestado públicamente que representa “al partido que lucha en México contra los trusts y los monopolios”, y al que se ha propuesto derrocar “porque su esposa, por conducto de la primera dama doña Sara Pérez de Madero, no le logró unas canonjías que solicitaba”, lo que lo induce a cablegrafiar a Washington que “México se agita en el descontento, principalmente entre las clases elevadas y cultas...”

Merced a las eficaces gestiones de Rodolfo Reyes –talentoso abogado cuya codicia política no desmerece al lado de la de su padre, sobre cuyo “cadáver subió al ministerio de Justicia”, según recordó Manuel Mondragón, otro torvo “ciudadelo”, a Félix Díaz, en carta del 26 de junio de 1913, escrita desde el destierro en el que se le convirtió la cartera de Guerra– aporta su contingente a la causa de los sublevados el general Victoriano Huerta, dipsómano y sanguinario, militar de carrera que perteneció al ejército federal. Dibujó su autorretrato al maderista Eduardo Hay, “a quien... dando vueltas en el parquecillo de Cuernavaca, confesó que él tiene una norma de vida que dice “Yo nunca siento lo que digo, ni nunca digo lo que siento”. Al propio Hay le ruega diga al señor Madero

que él –Huerta– era un hombre honrado, siempre leal, y que el jefe de la Revolución podía contar con su disciplina y su pundonor. Quería ser presentado al señor Madero, pues juraba por sus hijos –y señalaba con la mano las diversas estaturas de cada uno de éstos– que tendría siempre en él a un amigo fiel y a un servidor hasta la muerte. Y aparentó conmoverse hasta las lágrimas. En la casa del gobernador Carreón, de Morelos, tuvo oportunidad de ser presentado al señor Madero, que creyó con su alma sin doblez, en la sinceridad de Huerta... “La gratitud que conservo para el señor Madero –protesta el 30 de diciembre de 1912, a escasos dos meses del cuartelazo, ante el licenciado Rafael L. Hernández, ministro de Gobernación– estoy muy por encima de cualquier malicia, y mis hechos han demostrado plenamente mi lealtad a las instituciones legalmente constituidas.”

Los generales, el embajador y el licenciado, auxiliados por otros elementos de igual o parecida alcurnia –Manuel Mondragón, Velásquez, Cecilio Ocón, Fidencio Hernández, Aureliano Blanquet, Enrique Cepeda, entre otros– redactan y escriben, entre el 8 y el 18 de febrero de 1913, la Decena Trágica, el lapso más sombrío en la historia de México. Y la rubrican con los asesinatos, anticipo de muchos otros, de Francisco I. Madero, José María Pino Suárez, Gustavo A. Madero, Marcos F. Hernández y Adolfo Bassó.

## Un presidente formalmente legítimo

Victoriano Huerta era el de la fuerza y, por ello, Victoriano Huerta fue quien escaló el poder. Llegó a la Presidencia de la República por ministerio de ley. Aún hoy día, hay peritos en la ciencia del derecho que sostienen la legitimidad constitucional, desde el punto de vista de la forma, del gobierno huertista:

...el presidente y el vicepresidente presentaron su renuncia, la Cámara de Diputados se las aceptó, se hizo cargo del Poder Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores; designó para ocupar la Secretaría de Gobernación a Victoriano Huerta y renunció enseguida a la presidencia, por lo que este jefe militar pudo llegar a la sede presidencial después de haberse observado todas las formalidades que para el caso instituía el texto constitucional a la sazón vigente. El Senado, la Suprema Corte, el ejército federal, la casi totalidad de los poderes de los estados y de los gobiernos extranjeros reconocieron al nuevo orden de cosas.

El cuartelazo se había legalizado. Nada más que la legalidad se la había comunicado una traición y el allanamiento de quienes aceptaron la maniobra, por lo que más allá de la constitucionalidad formal se había producido un agravio a las instituciones, que no podía ser purgado por la sola voluntad de aquellos que lo consintieron.

Tal opinión es infundada. Ni desde el punto de vista material ni desde el punto de vista formal, y menos aún conforme a la ética, puede afirmarse que el gobierno de Victoriano Huerta haya sido legítimo.

El primer elemento en el que pretende sustentarse su legitimidad está constituido por las renunciaciones de Madero y de Pino Suárez a sus cargos de presidente y de vicepresidente de la República. Y es de sobra sabido que dichas renunciaciones fueron obtenidas mediante la presión moral, la violencia y el engaño. A los dos mandatarios se les amenazó con represalia que fácilmente llegaban al asesinato no sólo de ellos, sino también de sus familiares y partidarios. Aún más, se les indujo a creer en la inminencia de una invasión armada norteamericana que sólo podían evitar sus renunciaciones.

Es muy abundante la literatura que comprueba sobradamente la violencia y el dolo ejercidos sobre ellos.

Por ese único hecho, y a la luz de los conocimientos jurídicos más elementales, las renunciaciones de Madero y Pino Suárez tendrían que ser declaradas inválidas, jurídicamente nulas y, por tanto, malamente podrían ser invocadas como elemento inicial básico del proceso mediante cuyo desenvolvimiento Victoriano Huerta asumió la presidencia por ministerio de ley.

Pero, por otra parte, la escuela de renovación del titular del Poder Ejecutivo es, por muchos conceptos, también impura. Basta, para comprobarlo,

analizar cronológicamente y por orden de aparición, sus principales ingredientes:

1o. El Pacto de la Embajada, al que dolosamente denominaron sus autores Pacto de la Ciudadela, para disfrazar la vergüenza de haber recurrido al consejo y a la égida del embajador norteamericano, hecho sin precedente en los anales de los movimientos cuartelarios, se firmó a las nueve y media de la noche del día 18 de febrero de 1913, según consta en el acta relativa.

En ésta se consigna, entre otros datos que hay que tener en cuenta, la confesión de Victoriano Huerta de que "...por sentimiento de fraternidad nacional, ha hecho prisioneros a dicho señor –Francisco I. Madero– a su gabinete y a algunas otras personas..."; que "desde este momento se da por inexistente y desconocido el Poder Ejecutivo que funcionaba..."; que los traidores "...pondrán todos sus empeños, a efecto de que el segundo –Victoriano Huerta– asuma, antes de setenta y dos horas, la presidencia provisional de la República...", con el gabinete que en el propio acto se señala; y, por último, que "inmediatamente se hará la notificación oficial a los representantes extranjeros, limitándola a expresarles que ha cesado el Poder Ejecutivo; que se provee a su sustitución legal; que entretanto quedan con toda autoridad del mismo los señores generales Díaz y Huerta..." No hay en las estipulaciones del pacto un solo elemento de carácter jurídico. Resalta, por lo contrario, la situación de hecho que reconoce la violencia creada y sus consecuencias, un gobierno de facto en pleno ejercicio, sin más sustento que los rifles. En la realidad, y aun cuando se fijaba un término de setenta y dos horas para que Huerta asumiera la Presidencia, y para proveer "a su sustitución legal", desde ese momento empezó aquél a actuar como presidente.

2o. El mismo día 18 de febrero, y probablemente antes de que se concluyera y firmara el Pacto de la Embajada, dado lo avanzado de la hora en que el mismo se registra, Victoriano Huerta confiesa oficialmente en comunicación al presidente de la Cámara de Diputados, que ha "asumido el Poder Ejecutivo con el objeto de tratar de cimentar la paz" y que tiene "detenidos en el palacio nacional al señor Francisco I. Madero y a su gabinete". El texto de la referida comunicación es el siguiente:

Comandancia militar de México. México, febrero 18 de 1913. Ciudadano presidente de la Cámara de Diputados:

En vista de las difíciles circunstancias por que atraviesa el país, y muy particularmente la capital de la República, entregada, como de hecho está, a una guerra intestina, debida a circunstancias múltiples que esa Cámara se servirá analizar, he asumido el Poder Ejecutivo con el objeto de tratar de cimentar la paz, y tengo detenidos en el palacio nacional al señor Francisco I. Madero y su gabinete.

Espero del patriotismo de usted, que se sirva convocar a la Cámara de Diputados para tratar tan interesante estado de cosas, por lo que le ruego a usted muy atentamente proceda con la actividad que se requiere en bien de la patria, para lo que cualquier sacrificio es corto. Protesto a usted las seguridades de mi atenta consideración y respeto. El general de división encargado del Poder Ejecutivo, V. Huerta.

3o. Si las renunciaciones del presidente y del vicepresidente de la República fueron absolutamente ilícitas y carentes, por tanto, de fuerza legal, no tuvo más valor en derecho su conocimiento y aceptación por la Cámara de Diputados, reunida a las dieciséis horas y cuarenta minutos del miércoles 19 de febrero de 1913, merced a una convocatoria publicada en la prensa de la mañana de ese mismo día, suscrita por una quincena de diputados.

La gavilla de los “ciudadelos” había hecho vivir a la capital, y en menor escala al resto del país, diez días de terror, del que no quedaban a salvo los legisladores. Por eso, en el párrafo final de la propia convocatoria, el diputado Francisco Escudero se vio obligado a testimoniar a los convocados que se ha “cerciorado de las garantías que se nos ofrecen” que, por cierto, eran imaginarias.

### La dignidad, la sangre y el fango

La dignidad del cuerpo legislativo corrió a cargo de algunos cuantos diputados que votaron en contra de la aceptación de las renunciaciones, como Alfonso Alarcón, Francisco Escudero, Pedro Hurtado y Espinoza, Manuel F. Méndez y Luis Manuel Rojas.

El portavoz de sus sentimientos fue Alfonso Cravioto, que emitió voto afirmativo, pero que declaró enfáticamente:

...habiendo sido miembro del partido que acaba de caer —el maderista—, mi dignidad exige que venga ante la representación a declarar solemnemente que la derrota me encuentra sin una gota de sangre en las manos, sin un salpique de fango en el rostro y sin un reproche en la conciencia. Yo votaré abiertamente el dictamen presentado por las comisiones no por temor a atentados contra mi personalidad, que no me cohíben ni me espantan, sino porque creo que al hacerlo así, contribuyo a salvar la existencia de dos altos funcionarios dimitentes, y por librar a mi país de una intervención extranjera que, según se me ha asegurado, es inminente, y en estos momentos sería la muerte de nuestra independencia.

No podrían decir lo mismo otros diputados, como Querido Moheno, Francisco M. de Olaguíbel, Fidencio Hernández y Nemesio García Naranjo, del



partido triunfante, el de los felicistas y huertistas, que tenían las manos tintas en sangre y el cuerpo todo hundido en el fango o en algo peor.

La Cámara no había sido reunida para conocer las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, que aún no las emitían, sino para ver si los diputados huertistas encontraban en ella el eco necesario a fin de acabar, por cualquier medio, con el régimen de Madero.

La existencia de una situación de hecho y de una amenaza militar la planteó claramente Moheno:

...reconociendo –dijo– que de hecho el gobierno, el Ejecutivo Nacional, ha desaparecido, y en su lugar hay en la capital de la República dos jefes militares que controlan, según se dice en el lenguaje moderno, el poder de hecho; la Junta –alude a un grupo oficioso de diputados huertistas–, decía, nombró dos comisiones que se acercasen respectivamente a esos dos jefes militares para hacerles saber que esta asamblea entraba en franca deliberación, o por lo menos, en preparativos eficaces para llegar a esa franca deliberación...

Tocóme el honor de presidir la comisión que se dirigió al general Victoriano Huerta, quien no sólo es de hecho, como antes dijimos, uno de los jefes militares que asumen el mando de la capital, sino que desde las últimas horas de la tarde de ayer se dirigió a las Cámaras dándoles cuenta de la aprehensión del presidente de la República con todo su gabinete, incluso el vicepresidente...

...El gobierno, de hecho gobierno militar, establecido en la capital, desea en lo posible ponerse de acuerdo con la representación nacional y dar una investidura legal...; pero, puesto ya en la situación indeclinable a que se ha llegado, si esto no fuera posible, el ejército, el cuartel general, ante la imperiosa necesidad de afrontar los acontecimientos, aun cuando se hundan los principios, está resuelto a ir adelante.

...El presidente de la República, de hecho, ha desaparecido; el vicepresidente de la República, de hecho, ha desaparecido también; el gabinete presidencial también ha desaparecido...

...El Poder Legislativo de la nación es el llamado, y tiene facultades para ello, es el llamado, digo, a reconstituir por cualquier medio este poder y presentar de nuevo, intacta y completa, esa legalidad.

Propone en otro momento de su intervención, en la que plantea confusamente si quien debe conocer de la falta, no de la renuncia, del presidente y del vicepresidente es el Congreso y no la Cámara de Diputados, “ver si es posible llegar a una solución de hecho”.

Los diputados Salinas y Delgado, y Guzmán, confirman la amenaza lanzada por Victoriano Huerta para el caso de que los legisladores no aceptaran legalizar la situación o no hallasen el medio de lograrlo.

Salinas y Delgado expresó: “...debo agregar que el señor Huerta manifestó que estaban dispuestos –los «ciudadelos»– aun a costa de su vida –y con la mayor razón a costa de la vida de los demás– a llevar adelante la situación...”

Por su parte, Guzmán aclaró que las palabras textuales de Victoriano Huerta fueron las siguientes: “Señor diputado Moheno y miembros de la Comisión: El cuartel general y yo hemos dado este paso por creerlo de absoluto patriotismo para evitar sangre de hermanos. Yo deseo que el Poder Legislativo esté de acuerdo con este paso, pero si esto pasa de mañana, el cuartel general está dispuesto a obrar como hasta aquí”; que era decir, para quien supiera escuchar; persiguiendo, aprehendiendo y asesinando.

El diputado Escudero resintió directamente la presión de las carabinas hechas valer mediante la tropical elocuencia de Querido Moheno:

Entiendo... –dijo que cuando se nos llamó a esta sesión ha sido para deliberar; sin embargo, su señoría el señor licenciado Moheno nos ha expuesto ideas que esencialmente ahuyentan todo lo que se refiere a deliberación...

...Uno de los jefes, militares que ahora regentean (sic) el Poder Ejecutivo ha dicho, según pude entender, que, o se hace lo que él desea, o está dispuesto a que se haga... ¿Hemos de obedecer, por patriotismo, lo que los jefes militares quieren? Entonces sale sobrando la deliberación. ¿Nos dejan facultad para deliberar? Entonces sale sobrando la amenaza...

Diría yo, señores, siguiendo los razonamientos del señor Moheno...; está prisionero el señor presidente de la República, estálo también el vicepresidente, estánlo ciertos secretarios del Despacho; pero según creo, no lo están todos. Creo que faltan uno o dos que gozan de su libertad, y con uno que fuera, ya desde este momento habría un individuo que en cierta parte de la República que le fuera propicia, podrían enarbolar a la bandera de la legalidad.

...la duda misma nos obliga a cerciorarnos bien, antes de dar cualquier paso de trascendencia, si efectivamente están dispuestos a no renunciar...

A manera de anticipo de lo que debían esperar los legisladores en caso de no complacer a quien ocupaba el Poder Ejecutivo, el diputado Braniff relató que, antes de que la Cámara fuera convocada, “...un grupo respetable de diputados se reunió en mi casa, por no tener otro lugar seguro para hacerlo”; en tanto que Olaguíbel notificó que los diputados Juan Sánchez Azcona, Jesús Urueta, Francisco de la Vega y Pedro Antonio de los Santos habían sido aprehendidos y pidió garantías para ellos.

La noticias y la petición provocaron que el diputado Fidencio Hernández, participante en el macabro festín de la Ciudadela, asegurara que

...el señor general Díaz... ha sido magnánimo en el triunfo; cuando se tomó la plaza de la Ciudadela... lo primero que hizo... fue recomendar para los prisioneros de guerra todo género de consideraciones, todo género de atenciones; quiso el señor general Díaz que se cuidaran y respetaran más aquellas vidas que las de todos los que nos encontrábamos en la fortaleza.

Lo que no obstó, por supuesto, para que las hordas felicistas, después de asesinar a Adolfo Bassó y de cegar en vida a Gustavo Madero, se dieran el gusto de mutilar el cadáver de este último; para que fueran criminalmente muertos, posteriormente, los senadores Serapio Rendón y Belisario Domínguez; y para que Enrique Cepeda, gobernador del Distrito Federal designado por Huerta, quemara semivivo al general Gabriel Hernández.

Las causas mismas aducidas por el dictamen de las comisiones que consideraron las renunciaciones del presidente y del vicepresidente, ponen de manifiesto la legitimidad del trámite; "...Como a juicio de las comisiones unidas las razones alegadas por los altos funcionarios mencionados son dignas de tomarse en consideración por la gravedad e importancia que revisten, supuesta la situación política que las determinan..."

Las razones alegadas se reducían a lo siguiente: "En vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer a acá en la nación y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos... para los que fuimos elegidos."

Por último, el propio Pedro Lascuráin, secretario de Relaciones Exteriores del presidente Madero, saca a la superficie la ilícita constitucionalidad de todo lo actuado, al manifestar en su renuncia al cargo de presidente interino asumido por ministerio de ley, y presentada cuarenta y cinco minutos después de haber protestado, término indispensable para expedir nombramiento de secretario de Gobernación a favor de Victoriano Huerta: "...Los acontecimientos a los que asistimos, me han colocado en el caso de facilitar los medios para que dentro de la ley se resuelva una situación que de otro modo acabaría con la existencia nacional."

Francisco Bulnes emitió este juicio sobre el cuartelazo legalizado: "El Congreso no legitimó al gobierno del general Huerta, porque ninguna situación se legitima con un crimen, con una infamia o con una cobardía; por consiguiente, el Congreso lo que hizo... fue ilegitimarse a sí mismo..."

El primer acto del presidente Victoriano Huerta fue, en contubernio con sus ministros Francisco León de la Barra, Rodolfo Reyes, Toribio Esquivel Obregón, Manuel Mondragón, Alberto Robles Gil, Jorge Vera Estañol y David de la Fuente, mandar asesinar, por manos de los rurales Francisco Cárdenas y Rafael Pimienta, al presidente Francisco I. Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez. Su sacrificio marca un retroceso nacional a los aciagos días de la segunda década del siglo pasado, cuando el mejor gobierno era el del caudillo, la mejor elección el cuartelazo, la mejor protesta la asonada, el mejor castigo el fusilamiento y la mejor disculpa la penitencia, la comunión y el *Tedéum*.

Las castas agraviadas por la Revolución —plutocracia, aristocracia, Iglesia y ejército— respaldan al legítimo presidente. Los ricos le colman sus arcas;

los aristócratas le otorgan categoría y dignidad; los obispos le bendicen y felicitan por haber salvado a la nación, y los pretorianos le brindan el apoyo de sus armas.

Dos muestras, entre muchas otras:

Ante una noticia publicada hoy –informaban los periódicos del 17 de abril de 1913– acerca de que el clero se verá obligado a ayudar al gobierno de Huerta con veinte millones de pesos, el arzobispo declara que está seguro de que “todos los señores sacerdotes, que son patriotas con mucho gusto contribuirán en lo personal para la realización del empréstito” si bien no se llegarán a reunir los veinte millones pues la Iglesia es pobre.

En mayo 14, informa la prensa: “Las damas de la aristocracia de la metrópoli se resuelven a no comprar mercancías yanquis, porque Wilson no reconoce a Huerta.”

Los humos de una Revolución popular y nacional asfixian al país. Su clamor lo ensordece. Nuevas aspiraciones, planes y sistemas de gobierno. Nuevos torrentes de sangre mexicana; y, al final de la primera etapa de este movimiento que partiendo de lo más hondo de nuestros anhelos populares ha reajustado, plegado, replegado y distendido nuestra realidad política, en medio de convulsiones a la vez políticas y sociales, surge una última Carta Política Fundamental, fruto del octavo Constituyente.

### Un descuido formal y la unificación revolucionaria

En el penúltimo párrafo de su renuncia al cargo de presidente interino de la República manifestó Pedro Lascuráin: “Estas consideraciones me hacen dimitir del puesto de presidente de la República, que por ministerio de ley he desempeñado por unos momentos después de haber nombrado secretario de Estado y del Despacho de Gobernación al señor general Victoriano Huerta.”

Tras de los dictámenes, deliberaciones, breves por cierto, y correcciones de estilo acostumbradas, por 126 votos afirmativos, y ninguno negativo, la Cámara de Diputados admitió la renuncia de Lascuráin y depositó la presidencia interina de la República en el general de división Victoriano Huerta. Éste rindió la protesta de ley, ante el Congreso de la Unión, en sesión celebrada en la noche del propio 19 de febrero de 1913.

El nuevo presidente interino, tan celoso de las formas, como sus más esclarecidos partidarios –recuérdese que en el gabinete designado en la embajada, figuraban jurisperitos de la talla de Esquivel Obregón, Rodolfo Reyes, Vera Estañol y León de la Barra– cometió un descuido formal, y el mismo día

19 de febrero, seguramente antes de que la Cámara de Diputados sancionara su exaltación a la presidencia, dirigió un telegrama a todos los gobernadores de los estados, concebido en los siguientes términos: “Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete.”

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, no necesitó cavilar mucho, aun no siendo abogado, para reflexionar que el Senado, “conforme a la Constitución, no tiene facultades para designar primer magistrado de la nación”, y, en consecuencia, “no pudo legalmente autorizar al general Victoriano Huerta para asumir el Poder Ejecutivo”.

Decidió, por tal motivo, dirigirse el mismo 19 de febrero al Congreso de Coahuila “para que resuelva sobre la actitud que deba asumir el gobierno del estado, en el presente trance, con respecto al general que, por error o deslealtad, pretende usurpar la primera magistratura de la República”.

En el curso de ese día la legislatura estatal estudió y resolvió la cuestión presentada por el gobernador y, con base en su decisión, éste firmó en la misma fecha un decreto que desconocía al gobierno de Huerta, le confería facultades a Carranza a fin de “armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República” y, en lo económico, le ordenaba excitar a los gobiernos de los demás estados, jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la federación para secundar la actitud del gobierno del estado de Coahuila.

Mediante tan sencilla reflexión y esta clara y rápida secuencia de acontecimientos, en la misma fecha en la que Victoriano Huerta usurpó el poder, quedó prendida la mecha de la Revolución.

El primer tinte que dio color a su bandera fue el de la legalidad, traducido en la repulsa a la situación de hecho creada en el corazón de la República, y en la protesta de fidelidad a la Constitución de 1857 y a sus instituciones, por cuya vigencia y efectividad se emprendía la lucha armada. Así lo dejaron ver las frases empleadas en el decreto de la legislatura de Coahuila acabado de aludir, y así lo confirmó Venustiano Carranza en circular mediante la cual excitó a las autoridades y al pueblo de la República a secundar el movimiento legitimista. En este documento, después de las pertinentes consideraciones de hecho y de derecho, se afirma que la designación de Victoriano Huerta

es arbitraria e ilegal, y no tiene otra significación que el más escandaloso derrumbamiento de nuestras instituciones y una verdadera regresión a nuestra vergonzosa y atrasada época de los cuartelazos... Por esto, el gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política mexicana, y en obediencia a nuestras instituciones... se ve en el caso de desconocer y rechazar aquel incalificable atentado a nuestro Pacto fundamental... y desplegar la bandera de la legalidad, para sostener al gobierno

constitucional emanado de las últimas elecciones verificadas de acuerdo con nuestras leyes de 1910.

Estas ideas y estas palabras, que dieron el primer color al estandarte revolucionario, suministraron también el apellido de constitucionalista a la Revolución.

Mario de la Cueva explica la base, el alcance y la trascendencia jurídica del decreto y de la circular mencionados:

El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su base y toman su origen en la Constitución, debiendo actuar siempre dentro de ella, de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables...

Pronto halló la vela revolucionaria, viento propicio en el norte de la República. En Sonora, el gobernador Maytorena recibe la oferta de servicios del teniente coronel Álvaro Obregón “vigoroso sonorenses, fatuo, ambicioso, felino e ingrato, de extraordinaria energía y de inagotable buen humor”, surgido de

su rancho garbancero La Quinta Chilla, que posee sobre la margen izquierda del río Mayo... está ansioso de resarcirse de su inactividad durante la revolución maderista, en la que no tomó parte, o, como él dice, no cumplió con su deber... Está en la plenitud de la vida. Desde su adolescencia, siendo obrero, se templó en el sufrimiento. Ha gustado siempre de poner a prueba su perseverancia. Es burlón y cáustico implacable hasta con su afición mediocre por las bellas letras. El sol del trabajo ha bronceado su rostro lleno de egolátrico optimismo...

Lo fortuito entró inesperadamente al servicio de lo racional. El fondo racional de la Resolución se descompuso en una serie de hechos casuales. La ley racional de la historia se vio realizada a través de una selección natural de casualidades. El trabajo consciente de los revolucionarios estribó de ahí en adelante, en someter los eventos casuales a una selección artificial.

La felonía y los crímenes de Huerta produjeron el efecto que no tuvo tiempo de obtener el presidente Madero. Se operó el milagro de la unificación de la Revolución persecutora toda ella de la misma meta, sólo dividida, y eso

provisionalmente, por el diferente temperamento y las ambiciones personales de cada uno de sus jefes. El fuego de la pelea legalista incendió pronto a todo el territorio nacional.

### La formalización revolucionaria.

La constante pugna ideológica del sostenedor de la ley y de las aspiraciones juveniles. Un plan conciso, breve e iletrado

Se formalizó la Revolución, como era obligado que sucediera, el 23 de marzo de 1913, mediante la firma de lo que se llamó el Plan de Guadalupe, cuya finalidad inmediata es una sola; crear el ejército revolucionario, calificado en el propio plan de constitucionalista y, al triunfo de las armas, restablecer el orden del gobierno, conforme al vigente Código de 1857.

Sin embargo, desde su nacimiento se reveló la esencia social y económica de la Revolución, carácter confirmado en el curso de su desenvolvimiento, hasta que sus ideales no cristalizaron en la Constitución de 1917. Fue el sentido táctico de Carranza y su prudencia de “zorro mañoso” derivada de su experiencia política y de su edad considerablemente mayor que la de los jóvenes revolucionarios que lo rodeaban –Cesáreo Castro, Lucio Blanco, Andrés Saucedo, Luis Garfias, Aldo Baroni, Francisco Sánchez Herrera, Jacinto B. Treviño, Agustín Millán, Antonio Portas, Francisco J. Múgica, entre otros–, la que frenó el impulso de éstos para imprimir desde un principio su verdadera meta.

Con pluma fina y delicada, llena de vida y de convicción, Francisco J. Múgica relata, en un documento que reproduce Juan de Dios Bojórquez en su Crónica del Constituyente, el clima que prevalecía al momento de la firma del Plan de Guadalupe:

Entretanto se definía la actitud de las entidades soberanas... frente al cuartelazo... se habló mucho y largo, entre la juventud que rodeaba al gobernador coahuilense, de formular un plan revolucionario en que se proclamaran como razones de la lucha los principios sociales que más tarde debían ser la invencible bandera de la Revolución... en todas partes, departían los jóvenes compañeros de aventuras con el gobernador Carranza sobre los varios temas sociales que la Revolución debía de comprender en su plan y en su bandera; pero don Venustiano, con aquella prudencia y aquella solemnidad que caracterizó toda su vida de caudillo rebelde, replicaba a la impaciente juventud que lo seguía, con un prudente dilatoria que hiciera cristalizar antes que todo en la conciencia del país y en el juicio del exterior el fundamento legal de la lucha. Pensaba, con la entereza de hombre cuerdo, que la ley ultrajada era el argumento menos discutible para justificar la lucha sangrienta iniciada por él e iba, así, emplazando

nuestra fogosidad y nuestra impaciencia sin negarnos la razón en la amplitud de nuestro ideal. En esta constante pugna ideológica del sostenedor de la ley y de las aspiraciones juveniles que no eran otra cosa que las necesidades del pueblo, la lucha continuaba siempre adversa y cada día más difícil...

Relata después Múgica cómo el Plan de Guadalupe fue redactado aislada y directamente por Carranza y su secretario, Alfredo Breceda, “en la oficina de raya de la finca”, local en el que se dio a conocer el plan a los jóvenes oficiales:

La habitación era pequeña, cuadrangular, con una diminuta ventana, en el centro del muro, hacia el campo, y una puerta angosta que daba acceso a una especie de vestíbulo medianero con los cobertizos donde estaban los talleres de herrar y carpinterar (sic) los aperos rudimentarios del rancho. Dos mesas mugrientas y apolladas y dos sillas eran todo el ajuar de aquella oficina en que la oficialidad descrita... iba a firmar un pacto con el gobierno constitucional de Coahuila y con el pueblo todo el país para defender y hacer triunfar el plan revolucionario...

Éste, define, Múgica, era conciso, breve e iletrado (sic) como su autor. En todo él, sólo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña. ¿Qué pensaron aquellos jóvenes luchadores que habían seguido a Madero al impulso de grandes anhelos económicos, educacionales y sociales? No podría definirse y sería aventurado escrutar el cerebro de aquel núcleo de hombres incultos semi-ilustrados que pasada la ofuscación de las palabras, transmitidas como procedentes del primer jefe —era Breceda el que informaba—, empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya... Todo el anhelo popular que más tarde encarnó en la Constitución de 17 sonó en las palabras de aquellos modestos oficiales y jefes de aquella memorable asamblea; pues significaba el deseo fervoroso de acabar con aquel organismo carcomido, egoísta y torpe que había creado la dictadura profiriana y el grupo de favoritos que disfrutaron el país como una propiedad privada y exclusiva. Todos queríamos que aquel documento abarcara la historia de las generaciones que iban a revelarse a los anhelos que perseguían... Pero... el secretario Breceda velaba por los pensamientos del señor gobernador Carranza puestos en el documento en proyecto, y salió a rendir parte de nuestras pretensiones. Don Venustiano se presentó, presto, en el recinto de la asamblea, pidiendo informes de nuestra actitud... Ya sereno, el caudillo de la legalidad contestó así a nuestro entusiasmo: “¿Quieren ustedes que la guerra dure dos años o cinco años? La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no le es permitido escogitar los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa.” La asamblea objetó



aún que había juventud para luchar no sólo cinco años sino diez si era preciso para llegar al triunfo; pero prevaleció la opinión del jefe y con el agregado de las consideraciones ya escrito y la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha se suscribió el documento histórico...

### La formidable y majestuosa lucha social

Desde el momento en que se firma el Plan de Guadalupe en adelante, y sin más variantes que las impuestas por las contingencias de la guerra, se ratifica, cada vez que hay oportunidad para ello, el carácter social y económico de la Revolución. En el fondo de ello latía, sin que salvo casos de excepción así se le calificara, la lucha de clases iniciada por Hidalgo y definida por Morelos, un siglo atrás.

En un principio, Carranza, cuya singular persistencia en ideas y en actitudes le ganan fama de terco, se aferra inflexible a su propósito inicial de defender primeramente la pura causa constitucional y dejar en un segundo lugar las reformas de carácter social. Se basa para ello, en las razones que con tanta claridad expuso a sus inmediatos seguidores en la hacienda de Guadalupe, y lo ratifica en entrevista que recién iniciada la Revolución concedió a los periodistas norteamericanos. “Carranza explicó cómo, con su carácter de gobernador de Coahuila, se hallaba en la obligación de restablecer el orden constitucional interrumpido por el usurpador Huerta y dejó sentado, con energía, que su posición no era la de un rebelde, sino, antes bien, la del legítimo representante de la ley en el país.”

Pero, poco después, en un banquete que le ofrece el 24 de septiembre de 1913, el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, afirma, en su discurso, que:

...terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo; no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.

### El padrón de la ignominia y la lucha de los desheredados

Diecisiete meses después de que la Cámara de Diputados legalizó el cuartelazo y legitimó la presidencia de Victoriano Huerta, las armas revolucionarias

revocaron el fallo de los legisladores. Para salvarse de una sentencia revolucionaria que con muy sobrada justicia y sin muchos miramientos lo habría conducido a una muerte que, por rápida, habría sido inmerecida, Huerta se ve obligado a renunciar y a huir del país. El 15 de julio de 1914 dirige a las Cámaras de Diputados y Senadores lo que acertadamente calificó Jesús Acuña como “el padrón de la ignominia”.

Ente otras cosas dignas de coleccionarse en el registro indicado por Acuña, apunta Huerta en su renuncia:

Las necesidades indicadas por la Cámara de Diputados, por el Senado y la Suprema Corte, me hicieron venir a la primera magistratura de la República...

...hay quien diga que yo, a todo trance, busco mi personal interés y no el de la República; y como este dicho necesito destruirlo con hechos, hago formal renuncia de la presidencia de la República.

Debe saber la representación nacional que la República, por conducto de su gobierno, ha laborado con toda buena fe a la vez que con toda energía, puesto que ha conseguido acabar con un partido que se llama demócrata en los Estados Unidos y ha enseñado a defender un derecho.

...la gestión del gobierno de la República, durante su corta vida, ha dado golpes de muerte a un poder injusto...

...dejo la presidencia de la República llevándome la mayor de las riquezas humanas, pues declaro que he depositado en el banco que se llama conciencia universal, la honra de un puritano, al que yo, como caballero, le exhorto a que me quite esa mi propiedad.

Dios los bendiga a ustedes y a mí también.

Se fue y dejó “un perfume de gloria...”, que sólo percibió el fino olfato de Díaz Mirón.

Sin permitir que la bancaria conciencia universal le quitara la propiedad sobre su honra de puritano, Dios lo bendijo y le permitió morir de cirrosis hepática y en calidad de detenido de autoridades extranjeras, en un segundón cuartel norteamericano sin haber recibido el castigo que en justicia le correspondía.

Días antes de que Huerta abandonara el país, “a las diez de la mañana del día 4 de julio de 1914”, se reunieron, en la ciudad de Torreón, Coahuila, los representantes de la División del Norte y de la División del Noreste “con el objeto de sanjar las dificultades surgidas entre los jefes de la División del Norte y ciudadano primer jefe del ejército constitucionalista”, dicha reunión dio motivo para que además de ajustar las condiciones militares de las facciones revolucionarias, se pusiera nuevamente de manifiesto el trasfondo social de la Revolución.

Las divisiones del Norte y Noreste, comprendiendo que la actual es una lucha de los desheredados contra los poderosos, se comprometen... A castigar y someter

al clero católico romano, que ostensiblemente se alió a Huerta, y a emancipar económicamente al proletariado, haciendo una distribución equitativa de las tierras y procurando el bienestar de los obreros...

Los anteriores conceptos formaron parte de la cláusula VIII de lo acordado en las conferencias de Torreón y constituyeron, a decir de Molina Enríquez que la denominó la Cláusula de Oro, “la afirmación terminante del objeto social de la Revolución”.

Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que aflijan al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las divisiones del Norte y Noreste se comprometen solemnemente... a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario...

Nuevos intentos de conciliación militar entre las fuerzas comandadas por Francisco Villa, jefe de la División del Norte y Álvaro Obregón, comandante del ejército constitucionalista a las órdenes del primer jefe, y Emiliano Zapata, jefe de la revolución del sur. Tras de diversos ensayos para reunirse en asamblea, se instala la Convención de Aguascalientes. Una comisión formada por los generales Obregón, Chao y Castro visitó a Venustiano Carranza para invitarlo a acudir a aquélla. El primer jefe declinó por escrito la invitación; pero, al hacerlo, profesó nuevamente su tarea de reformador social:

Manifestó a la Convención —expresó— que me encuentro dispuesto a entregar el mando del ejército constitucionalista y el Poder Ejecutivo de la nación, y si es necesario, a retirarme del país bajo las siguientes condiciones: Primera. Se establecerá un gobierno preconstitucional, apoyado por el ejército constitucionalista, que se encargue de realizar las reformas sociales y políticas que necesita el país antes de que se restablezca un gobierno plenamente constitucional.

El 18 de abril de 1915 se debate en el seno de la Convención “el mejoramiento de los obreros, la supresión de las tiendas de raya y la monstruosidad de que en pleno siglo XX existan hacendados como Creel y Terrazas, poseedores de extensiones de tierra aún mayores que reinos como Bélgica y Holanda”. Participaba en las discusiones Soto y Gama, que expresó lo anterior y defendió el Plan de Ayala...” Fruto de estas deliberaciones fue el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución que, después de diversas vicisitudes, aprobó la Soberana Convención Revolucionaria, en

Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916. En dicho Programa se expresa con claridad que

la Revolución se propone realizar las siguientes reformas: Destruir el latifundismo... Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitándolos no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades... Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces... Precaer de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas... Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso; reconocer el derecho de huelga, suprimir las tiendas de raya, proteger a los hijos naturales... Favorecer la emancipación de la mujer...

### El Plan de Veracruz

Llegó un momento en que la implantación de las reformas sociales propaladas al elaborarse el Plan de Guadalupe quedó definitivamente incorporada a la bandera de la Revolución, a pesar de que las armas de ésta, aunque triunfante de la reacción encabezada por Victoriano Huerta, permanecían internamente desunidas.

Como queda dicho, el propósito inicial del primer jefe del ejército constitucionalista, según lo expresó en su oportunidad, fue respetar el término natural de las etapas que tenía que recorrer y evitar pasos precipitados que comprometieran el éxito de la Revolución. Primero debería derrotarse al gobierno usurpador. En seguida, establecer un gobierno preconstitucional que consolidara la paz pública; y, finalmente lograda ésta, emprender las reformas de carácter político y social que deberían llevarse al cuerpo mismo de la Constitución. Sin embargo, este último propósito no pudo llevarse a cabo en la forma prevista, debido a que la División del Norte, al mando de Francisco Villa, a diferencia de las divisiones del Noroeste, Noreste y Oriente, Centro y Sur, no reconoció la jefatura militar y política de Venustiano Carranza. Tal circunstancia y la necesidad inaplazable de legislar, así fuera ordinariamente, sobre materia social y económica, obligaron al primer jefe a confirmar la subsistencia del Plan de Guadalupe y a adicionarle de modo que el propio jefe quedara facultado para expedir las leyes y decretos que exigieran las reformas propuestas. Dichas modificaciones y adiciones quedaron consignadas en el llamado Plan de Veracruz, proclamado en esa ciudad el 12 de diciembre de 1914. En él se hace una relación de los hechos de armas así como de las diferencias surgidas entre los caudillos revolucionarios, se

imputa a la División del Norte haberse constituido en un instrumento de la reacción para impedir la reforma social, y se impone al

primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo la obligación de expedir y poner en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados: leyes fiscales... legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias... establecimiento de la libertad municipal... leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas... Códigos civil, penal y de comercio; revisión del procedimiento judicial... leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales... reformas políticas...

### Las bacanales carrancistas y la obstinación insensata de las muchedumbres

Tan arraigada estaba ya en la conciencia nacional la imperiosa necesidad de emprender la reforma social y económica, que los mismos cabecillas de la subversión reaccionaria se vieron obligados a incorporar en sus planes el propósito de su realización. Tal aconteció con el plan firmado en Tierra Caliente, estado de Veracruz, el 12 de febrero de 1916, por Félix Díaz, autotitulado ahora, después de su fracasada sociedad con Huerta, general en jefe del ejército reorganizador nacional, el único de los prohombres de la Ciudadela que aún soñaba con arrebatar la ganancia a la Revolución. En el punto noveno de dicho plan, se recogen varias de las inquietudes agrarias hechas valer con anterioridad por los constitucionalistas. Pero, a diferencia de lo que sucedía entre éstos, el anhelo de tales reformas sólo constituía, en las ralas filas del felicismo, un simple expediente al que se echara mano para ver de ganar la partida. Así lo puso de relieve el propio Félix Díaz en el manifiesto que dirigió al pueblo el 1o. de octubre de 1918, cuando ya había triunfado rotundamente el ejército constitucionalista y estaba en vigor el nuevo Código Político.

Entre otros conceptos que descubren el espíritu de este documento y de su antecesor, el Plan de Tierra Colorada, afirma que; "...los llamados ideales carrancistas han sido y son: el robo como fin, y el destierro, el atropello y el asesinato como medio... Las clases acomodadas han sido expulsadas de sus hogares y desposeídas de sus legítimos bienes para ser éstos devorados y consumidos en las bacanales del carrancismo..." Se habla, también, al referirse

a los terratenientes, “poseedores de grandes extensiones de tierras”, de “la obstinación insensata de las muchedumbres para repartirse en sí, gratuitamente por la fuerza, la riqueza de los demás conciudadanos”. Al abordar el problema obrero, se revela la preocupación por defender en primer término al capital y tener en cuenta subsidiariamente, el bienestar de los trabajadores: “Hay que acortar las distancias entre el capitalista y el obrero, para dejarle al capital las utilidades que necesita para su funcionamiento y desarrollo de tal manera que no sea privado de lo que legítimamente le pertenece, pero buscando la conciliación del bienestar y adelanto de las masas obreras.”

Inclusive, salen Félix Díaz y los generales, coroneles, tenientes, mayores y capitanes que junto con él suscriben el manifiesto, a la defensa de los fueros eclesiásticos, el problema de los cuales dejaron al margen los constitucionalistas, hasta en tanto se revivió en el Congreso Constituyente de 1916.

Los miembros integrantes de la Iglesia católica han sido ultrajados, despojados, martirizados y desterrados contra los principios humanitarios y contra nuestras mismas leyes, pues tienen pleno derecho de gozar de las garantías individuales que les otorguen y deben ser respetados y tratados con todo el decoro que las mismas leyes imponen.

## El derecho de la Revolución

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2o. del Plan de Veracruz, que en diciembre de 1914 confirmó y adicionó al de Guadalupe el gobierno carrancista expidió algunas de las leyes previstas en dicho precepto, tales como la del municipio libre y la del divorcio, el día 25 del mismo mes de diciembre de 1914; la Ley Agraria y la Obrera, de 6 de enero del año siguiente, y las reformas al Código Civil y la que abolió las tiendas de raya, de 29 de enero y de 22 de junio de 1915, respectivamente. Iniciaron estas leyes la transformación jurídica del país y la etapa constructiva de la Revolución constitucionalista. Eran los primeros pasos dados dentro del marco del derecho por un movimiento que hasta entonces se había manifestado ante sí mismo y ante los terceros, como principalmente político, pero cuya esencia contenía requerimientos sociales y económicos. Quedaban pendiente el paso definitivo y trascendental de la Revolución, sin duda el más difícil: convertir en instituciones lo que hasta ese momento sólo habían sido anhelos más o menos indefinidos, aspiraciones muchas veces ocultas o deformadas, ensayos dudosos o intentos temerarios. Era imprescindible, para asegurar la estabilidad de lo conquistado y para evitar que las leyes revolucionarias degeneraran en instrumento exclusivamente favorecedor de nuevos grupos privilegiados, que tales leyes cobraran vigor jurídico por sí mismo válido, sustituto de la

fuerza armada. Para ello resultaba indispensable que la Revolución se llevara al terreno mismo del derecho. Era preciso, como lo reconocieron los convencionistas de Torreón y de Aguascalientes, y como lo ratificó el primer jefe del ejército constitucionalista, tener en cuenta que estaba por terminar una lucha de clases y que, por tanto, había llegado el momento de acoplar la superestructura jurídica a la estructura social y a la estructura económica, de modo que el derecho dejara de ser, como en buena parte lo era en esa época, instrumento opresivo en vez de vehículo protector de las clases autoras de la Revolución. En otras palabras, nacía una exigencia inédita: la elaboración y expedición de un nuevo derecho, el derecho de la Revolución.

### La convocatoria al Congreso Constituyente y el almodrote de Querétaro

En los artículos 4o. y 5o. del Plan de Veracruz, que en diciembre de 1914 reformó y adicionó al de Guadalupe, se estipulaba que “al triunfo de la Revolución... el primer jefe... convocará a elecciones para el Congreso de la Unión...”, y que, el propio mandatario

dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades de que por el presente se haya investido, y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional.

Sin embargo, para septiembre de 1916 había cambiado la situación militar y política del país y, consecuentemente, Carranza modificó también su propósito original.

Estimó el jefe constitucionalista, en primer término, que las reformas legislativas practicadas, y las pendientes de promulgar, eran de dos clases: las que no afectaban la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, decir, las de carácter social, y las que sí tocaban dicha organización y funcionamiento. Por cuanto a las reformas primeramente indicadas, podrían cobrar vigencia inmediata, sin inconveniente alguno, “como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, las que no vinieron a ser aprobadas e incorporadas en la Constitución sino después de varios años de estar en plena observancia”.

En cambio, con las reformas constitucionales propiamente dichas, se corría el peligro de que si no eran sancionadas por un Congreso Constituyente, dieran pie a que los enemigos de la Revolución no quedaran conformes

con que “el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta primera jefatura, pues de seguro lo combatirían como resultantes de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional”.

Era sin embargo imperioso al mismo tiempo que quitar “a los enemigos del orden todo pretexto para seguir alterando la paz pública y conspirando contra la autonomía de la nación... evitar a la vez el aplazamiento de las reformas políticas”.

Se pensó, pues, en que el único modo de salvar estas dificultades era convocar

a un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve, y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos.

Como se ve en la lectura del considerando transcrito, que forma parte del decreto que con fecha 15 de septiembre de 1916 reformó, entre otros, el artículo 4o. y el artículo 5o. del Plan de Veracruz, la intención clara era alterar sustancialmente la Constitución, razón por la que no se consideraba apropiado el procedimiento establecido por el artículo 127 del Código de 1857. Probablemente se tomó en cuenta también, aunque no se dijo, que la intervención que las legislaturas de los estados integradas en momentos en que la total pacificación del país era precaria e inestable, podría obstruir el propio procedimiento.

Tal se deduce de los siguientes párrafos del decreto en cuestión:

Que contra lo expuesto no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque aparte de que las reglas que con tal objeto contiene se refieren única y exclusivamente a la facultad que se otorga para ese efecto al Congreso constitucional, facultad que éste no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que se la confiere: *ella no importa, ni puede importar ni por su texto, ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía radica en éste de una manera esencial y originaria, y por lo mismo ilimitada, según lo reconoce el artículo 39 de la misma constitución de 1857.*

Que en corroboración de lo expuesto puede invocarse el antecedente de la Constitución que se acaba de citar, la que fue expedida por el Congreso Constituyente, convocado al triunfo de la revolución de Ayutla, revolución que tuvo



por objeto acabar con la tiranía y usurpación de Santa Anna, implantada con la interrupción de la observancia de la Constitución de 1824; y puesta en vigor con el acta de reformas de 18 de mayo de 1847; y como nadie ha puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de ésta, no obstante que para expedirla no se siguieron las reglas que la Constitución de 1824 fijaba para su reforma, no se explicaría ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.

Consecuentes con las ideas apuntadas, los artículos 4o. y 5o. del decreto en cuestión ordenaban al primer jefe, encargado del Poder Ejecutivo, convocara a elecciones para un Congreso Constituyente y presentara en él “el Proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente”.

En diferentes épocas —enseña Mario de la Cueva—, algunos juristas han sostenido que la convocación del Congreso Constituyente extraordinario implicó la ruptura del orden constitucional y la destrucción de la legitimidad de un movimiento que en todo momento se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1857.

Los mencionados juristas no son otros que los derechos del cuartelazo huertista. Destilando despecho y resentidos por la frustración del movimiento retardatario, clamaron desde el destierro Jorge Vera Estañol, ex ministro de Instrucción Pública; Rodolfo Reyes, ex ministro de Justicia, y Manuel Calero, antiguo porfirista, que los Tratados de Ciudad Juárez lograron incrustar en el gabinete de León de la Barra, como ministro de Relaciones Exteriores, y en el gobierno de Madero, como embajador en Washington.

En su libro *Al margen de la Constitución de 1917*, Vera Estañol, afirmó con énfasis: “...Bajo el triple aspecto jurídico, político y revolucionario, la Asamblea de Querétaro fue bastardo brote de un golpe de estado y su obra —la Constitución de 1917— espuria también, está irremisiblemente condenada a desaparecer...”

Reyes recurrió al insulto y denominó al Código de 1917, el “almodrote de Querétaro”.

Y, en fin, Calero concluyó en su *Protesta* publicada en San Antonio, Texas, lo mismo que el libro de Vera Estañol,

...que la reunión de un Congreso Constituyente como el que funcionó en Querétaro es un acto ilícito, por lo que la obra de dicho Congreso es nula y sin valor; que el gobierno que acaso se organice por virtud de una Constitución espuria,

será un gobierno usurpado, y los actos que ejecute, lo mismo que los compromisos que contraiga... serán nulos y no obligatorios para el pueblo mexicano.

Si se analiza el decreto de convocación —concluye De la Cueva— a la luz de los principios de la teoría pura del derecho, según fueron expuestos por la escuela vienesa, resultará que careció de validez formal. Pero Carranza tuvo conciencia de esa circunstancia y, conociéndola, planteó en toda su amplitud y belleza el problema de la legitimidad de una revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Las dos tesis son excluyentes, pero en tanto la primera pretende que el pueblo actúe siempre en la forma prevista en el derecho preestablecido —retensión que, en última instancia, conduce a la tiranía, porque son las relaciones sociales las que se supeditan a la norma jurídica, y no ésta la que se pone al servicio de aquélla—, la segunda tiene sentido más hondamente democrático: el pueblo puede, en ejercicio de su soberanía, romper el derecho preexistente y crear libremente uno nuevo; la Revolución constitucionalista precisó así el sentido del artículo 39 de la Constitución de 1857, idéntico al precepto vigente en nuestros días.

Carranza lo expresó claramente en el decreto de septiembre de 1916, al decir que se respetaría “la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio”.

El Congreso fue convocado mediante decreto de 15 de septiembre de 1916, conforme a las bases prescritas el día anterior, y se instaló el 21 de noviembre siguiente en la ciudad de Querétaro.

### Las sorpresas del Congreso y la cristalización jurídica de la Revolución. Lo propio de la Constitución

El Congreso reunido en Querétaro fue, por su composición, por sus tendencias y por sus resultados, una sorpresa. Sorpresa para sus integrantes, para sus opositores, para el primer jefe que lo había convocado, para la nación y para el mundo todo.

En el Congreso de 1917, a diferencia de lo que aconteció en el de 1857, los militares constituyeron mayoría: “...sesenta por ciento cuando menos de los diputados constituyentes pertenecían a la clase militar, habiendo tomado materialmente las armas en la Revolución constitucionalista...”, apunta Luis Miguel Rojas, electo presidente de la Asamblea, el 30 de diciembre de 1916.

Al mismo tiempo que mayoritarios, los militares fueron los portadores de las ideas avanzadas, progresistas, radicales. Seguían esta corriente, civiles, que como tales habían figurado o figuraban en las filas revolucionarias

o traían sus títulos y patentes de las haciendas, de los centros fabriles, de las escuelas, o de los reclusorios vigentes hasta el movimiento encabezado por Madero en 1910. Destacan entre los radicales Esteban Baca Calderón, Francisco J. Múgica, Rafael Martínez de Escobar, Gersain Ugarte, Heriberto Jara, Luis G. Monzón, Héctor Victoria, Alberto Román, Enrique Colunga, Juan de Dios Robledo, Enrique Recio...

La mayoría de los escogidos –dice Andrés Molina Enríquez– eran personas sin preparación intelectual, pero por instinto se unieron con los radicales decididamente y en contra de Carranza, de su grupo y de sus proyectos, que según decía era producto de su experiencia y de su patriotismo. Tuvo que dividirse... el Congreso, desde el primer día, entre revolucionarios y carrancistas, no llegando afortunadamente ni a treinta por ciento los que formaron el grupo alrededor del señor Carranza y agrupándose la mayoría, los revolucionarios radicales en torno a la figura del general Álvaro Obregón... muchos de los intelectuales revolucionarios que faltaban en Querétaro, habían formado días atrás, en la capital... el Partido Liberal Constitucionalista... y mandaban constantemente a Querétaro proyectos y proposiciones.

Frente a ellos, el sector que en la asamblea adoptó la postura moderada o conservadora, fue porción del antiguo grupo renovador de la XXVI Legislatura disuelta por Huerta. Estuvo integrada por profesionales y hombres de edad y gobierno, experimentados en lides parlamentarias y provenientes de la cátedra y de los puestos burocráticos.

Comparados entre sí ambos bandos contendientes, el renovador alcanzaba desde el punto de vista de su capacidad intelectual y práctica parlamentaria, un nivel superior al de su adversario, pues entre sus filas contaba con la buena oratoria del licenciado Luis Manuel Rojas, con la destreza dialéctica del licenciado José Natividad Macías, con la vasta instrucción jurídica del licenciado Fernando Lizardi, que al igual que en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, impartía en el Congreso cátedra de derecho público; con el verbo estupendo del licenciado Alfonso Cravioto y con la preparación, astucia y locuacidad del ingeniero Félix F. Palavicini.

Los radicales, por su parte, compensaban su deficiencia académica, con la fuerza del número, con un ambiente político caldeado que favorecía su extremismo ideológico y con la agresividad que se dio en llamar jacobina, sincera y hábilmente manejada por algunos de sus dirigentes –Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, José Álvarez, José María Truchuelo.

La primera Comisión de Constitución quedó integrada en la sesión del día 6 de diciembre, por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román; y la segunda, designada para aliviar la carga de labores de la primera, quedó compuesta el 23 de diciembre, por Paulino

Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. En ambas comisiones predominaron los extremistas.

Para éstos fue una sorpresa el Mensaje y Proyecto de Constitución elaborado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas y presentado por el primer jefe, en tanto que para los renovadores, y junto con ellos, para Venustiano Carranza, no dejó de ser extraña la actitud intransigente asumida por aquéllos.

...En la mente del señor Carranza... –relata Molina Enríquez, su enemigo ideológico– estaba arraigada la idea de que se trataba de discutir un Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Pero las cosas en Querétaro no salieron al gusto del dictador, desde la primera sesión ordinaria los dirigentes carrancistas comprendieron que no controlaban al Congreso y ya para la discusión del artículo 3o. quisieron que el propio primer jefe, con su ostentosa presencia, obligara la votación en favor del artículo proyectado; pero la pasmosa derrota que sufrieron les hizo volver a la realidad... La derrota despertó al señor Carranza y jamás volvió a tratar de influir en el resultado de una votación, lo que tampoco le importaba, porque... sabía que entre más principios avanzados inscribieran los obregonistas en la parte social, más condescendientes serían para aprobar las exigencias del primer jefe en la parte política, con lo que aseguraba en sus manos una férrea dictadura que muy poco tendría que satisfacer las demandas sociales...

Ciertamente, el Proyecto del primer jefe era precario y no respondía a los compromisos contraídos con la Revolución conducida por él. Afirmaba en el Mensaje que dirigió al Congreso a modo de Exposición de motivos, que en el Proyecto de Constitución Reformada estaban

contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar sobre bases sólidas, las instituciones al amparo de las que deba y pueda la nación laborar útilmente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho...

Pero aunque era verdad que el Proyecto contenía la reforma de carácter político, a las de carácter social encerrábalas en fórmulas amplias, casi abstractas, y reservaba su reglamentación efectiva a la ley secundaria.

El Mensaje es, en efecto, prolijo en hacer ver que “las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos –los derechos públicos individuales– lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciendo casi imposible la acción de los tribunales...”; que “la soberanía nacional... no expresa ni ha significado en

México una realidad...”; que “tampoco ha tenido cumplimiento y, por tanto, valor positivo apreciable... la división del ejercicio del poder público...”; que “...ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana...”; que “...ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular...”, que...

Cuando se dio lectura al Proyecto de Constitución –resume Mario de la Cueva–, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 de limitaba a hablar de los ejidos que “se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes”, y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo Federal para “legislar en toda la República sobre trabajo”. El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en “la República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria”: la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para dictar las leyes necesarias para perseguir “los acaparamientos de productos de consumo necesario, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Aparecían, pues, evidentes y manifiestas las profundas deficiencias del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Aceptarlo en sus términos habría equivalido a retornar al liberalismo clásico, a defraudar una vez más a los trabajadores, a los campesinos y a la clase media, dejándolos a merced del libre juego de los factores sociales y económicos que resuelven toda pugna, toda controversia, toda lucha, dentro del amplio margen de la justicia formal, a favor del más fuerte. No era posible sostener por más tiempo el papel pasivo, meramente regulador, que las corrientes liberales atribuyeron al Estado. El Estado gendarme, el Estado guardián, el Estado entidad contemplativa, había demostrado su ineficacia –y el fenómeno no era privativo de México–, pese a la existencia de una Constitución generosa y liberal, como la de 1857.

El liberalismo del siglo XIX, empezaba, aun en el Viejo Continente, a caer en desuso, pero sus consecuencias, conservaban en México todo su vigor: el injusto desequilibrio entre el capital y el trabajo y consecuentemente, las condiciones miserables de la mayoría de los trabajadores; el latifundismo laico, que en los últimos sesenta años sucedió al eclesiástico; y, finalmente, la

subsistencia del predominio clerical lograda a través de una economía y de una educación controlada por la Iglesia.

La Revolución nació merced al valor de un apóstol de extracción burguesa enamorado de la democracia, se desenvolvió y recorrió su camino gracias al apoyo de las armas, pero no fue el ejército tradicional el que la llevó al triunfo, sino el ejército del pueblo compuesto por obreros, por campesinos y por hombres de la clase media, quienes le brindaron su contingente de esfuerzo, sacrificio y sangre. Era, consecuentemente, el pueblo quien tenía derecho a reclamar en el momento en que la nación iba a constituirse, que sus derechos se tomaran en cuenta.

A esta difícil tarea se entregaron los radicales del Congreso de 1916. Tuvieron que romper los moldes clásicos y lo hicieron en todos los órdenes, desde cambiar, ajenos conscientes a la ortodoxia jurídica, el título de Derecho del Hombre por el de Garantías Individuales, hasta incluir, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica del Código Político, derechos de contenido y garantías sociales.

Considerados en abstracto, revolución y derecho son conceptos que tienen mucho de antitético. En la esencia de la primera está el cambio, y en su naturaleza el desorden y la violencia. En la sustancia del derecho, por lo contrario, yace la conservación, y su naturaleza participa de la paz y el orden como elementos primarios. Por eso la misión del Constituyente era transformar la Revolución en derecho. Pero en México se operó un fenómeno hasta entonces único en la historia: el Congreso se convirtió en revolucionario no porque apelara al desorden y a la violencia, sino porque transformó al mismo derecho. El gran mérito del Constituyente de 1916, que sólo a él pertenece y que sólo a México perteneció hasta esa época, fue crear un derecho propio con una doctrina exclusiva, distinta y diferente a todas las existentes. En la base de esa concepción hallábase, por un lado, la experiencia histórica, y por el otro, un nuevo concepto: la justicia social.

En la mente del grupo radical bullía un conocimiento profundo, tal vez en mucho intuitivo —Molina Enríquez hizo ver, según antes se indicó, que “la mayoría de los escogidos eran personas sin preparación intelectual”—, de la historia de México, remontada a la lejana época de la Independencia. Sabían los progresistas que, en el pleno desarrollo de ésta, cuando quienes la encabezan ignoraban cuál sería el destino de su hazaña, si la gloria o el patíbulo, Miguel Hidalgo abrigaba ya inquietudes económicas, causa de ensayos anteriores inmediatos a la lucha, en tanto que José María Morelos brindaba su pensamiento, temerario en la época, pletórico de anhelos de justicia social.

El Constituyente supo o intuyó que la Independencia mexicana fue mucho más que un mero cambio en la forma de vida política, porque ella nació saturada de aspiraciones sociales y económicas muy anticipadas a su época.

Hidalgo, y más que él Morelos, barajaron desde entonces el concepto de justicia social, término, por cierto, aún inexistente, para denominar el anhelo de colmar realmente, mediante formas jurídicas, necesidades perennes milenariamente insatisfechas. La justicia social querida por los dos caudillos de la Independencia es la primera institución, embrionaria en ese entonces, del México independentista, concebida al reclamo de la pobreza y la disparidad congénitas.

Los radicales de la asamblea recordaron, después, la lucha librada por los herederos de Hidalgo y de Morelos, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, en el Constituyente de 1857, y que, fallidamente, la libertad espiritual declarada al éxito del movimiento liberal, se trató de llevar a la práctica al quedar restaurada la República una década después. Poco o nada pudo la libertad meramente formal, encerrada en el rígido marco del derecho tradicional, para dominar la realidad económica, social y política del ambiente mexicano, señoreado por la pobreza popular, la desigualdad clasista y la tiranía política.

Los propósitos sociopolíticos subyacentes en el movimiento insurgente, aunados a esta fracasada gestión de la libertad sin contenido, auspiciaron la Revolución de 1910, resultante de cien años de intentos frustrados para rescatar al pueblo mexicano, sumido en una esclavitud social inalterable, acosado por la desnudez y la falta de sustento, y políticamente desesperanzado.

Las finalidades de la Revolución no podían ser otras que conquistar, en primer término, para el común de los mexicanos, la garantía que implica la democracia verdadera, traducida en la efectividad del sufragio popular y en la existencia de una República asegurada por la periódica renovación de sus gobernantes; y, en segundo lugar, hacer partícipe al pueblo del poder, e infiltrar en la gran masa popular una macrodosis de libertad, pero de libertad real, esto es, social y económica, único medio de redimirlo y nivelar su vida a la mínima altura de lo humano.

Lo mismo que la Reforma, la Revolución tuvo sus precursores, sus héroes, un visionario que se brindó al sacrificio, sus forjadores, a quienes hemos visto desfilar en la época que les tocó vivir: Madero, los Flores Magón, Diéguez, Baca Calderón, Zapata, Carranza y tantos otros.

Su esfuerzo cristalizó jurídicamente en una institución, que es la propia Revolución transformada de su aspecto externo y aparente, en doctrina, en derrotero, en determinación de metas, en organización, orden y gobierno; encerrado todo ello en un envase jurídico fundamental y permanente, pero no inmutable, sino dinámico, que es la ley básica del país. Ley que funda y apoya las otras leyes: la Constitución, generada por el Congreso. Este aprendizaje histórico permitió a los diputados constituyentes comprender, sustentar y hacer triunfar la tesis de que la justicia social debe llevarse a efecto mediante el establecimiento de un conjunto armónico de condicio-

nes económicas, políticas y jurídicas que permitan mantener una situación individual y colectiva, capaz, a su vez, de elevar los niveles vitales, cuando menos a un grado mínimo compatible con la dignidad del ser humano, con su libertad efectiva de pensamiento y acción y con el cumplimiento de la misión inherente a su naturaleza.

Habían pasado sólo seis años desde el momento en que sucumbió el porfiriato a los golpes redentores de Madero, y la apreciación de la ficticia bonanza económica que privó en la dictadura, permitió a los constituyentes descubrir que es ley sociológica cuyo indefectible cumplimiento confirma la historia, que cuando una convulsión social pone fin a un régimen político aparentemente estable o a una prosperidad económica particular o de grupo, las causas de esa convulsión deben buscarse preferentemente en la ausencia de justicia social, y quedar convencidos de que el progreso económico y la justicia social no son elementos divergentes, sino resultado de la convergencia de causas, factores y tendencias, pero en tanto que el progreso económico puede lograrse independientemente de la justicia social, ésta es factor condicionante de la estabilidad de aquél, lo que quiere decir que todo programa económico, público o privado, carente de justicia social está condenado a una vida transitoria, cuya desaparición o muerte es causa genética de convulsiones sociales de efectos imprevisibles y, a menudo, irrefrenables.

Tal habría sido la suerte de la Constitución emanada del Congreso de 1916, si los diputados radicales no hubiesen dado y ganado la pelea para que en ella se estableciera un nuevo derecho cuyo contenido es la justicia social.

Los constituyentes de Querétaro, templados por la Revolución y los sacrificios y esfuerzos de toda índole que ésta supuso, emprendieron y ganaron en el seno del parlamento una guerra sin posibilidad de transacción. Pero tuvieron conciencia de que la finalidad de una guerra ideológica bien entendida no es destruir sino depurar y aprovechar lo que de bueno haya en aquello contra lo que se combate. Por eso, sin perjuicio de implantar sus ideas, conservaron, sólo modificadas en lo conducente, algunas de las formas del constitucionalismo clásico. La Constitución mexicana fue el resultado de un proceso en el que, en un momento crítico, la suprema conciencia teórica de la época se fraguó con los actos del pueblo ajeno a la teoría, en un instante de arrebatadora inspiración de la historia. Y tal parece, en contra de las reglas, que dicha inspiración es constante, y que gracias a ella el pueblo mexicano descubre diariamente rumbos propios.

El Documento Constitucional Mexicano de 1917 es, sin duda, semejante a muchos otros de su mismo género, pero sus notas específicas están de tal manera dibujadas, tienen trazos tan propios y colorido tan suyo, que su distinción de aquéllos es profunda, al grado de que lo revolucionario de la Constitución, le viene, más que del movimiento político del que brotó, de su



contenido, sistema, finalidades y expresión, que rompieron viejas amarras, acabaron con postulados inmovilizados por la tradición y revolucionaron auténticamente los principales conceptos constitucionales y políticos.

Tal es lo que se deduce del estudio del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 a 1917*. Confirman esta deducción, la *Historia del Congreso Constituyente*, escritas, respectivamente, por Félix F. Palavicini y Juan de Dios Bojórquez, participaron en él.

## Los caracteres sobresalientes de la Constitución. La clave de la democracia social y económica

En el articulado y en el espíritu del Código Político de 1917 pasa a segundo plano el individualismo político, al consagrarse al lado de los derechos individuales, los de clase o de grupos sociales económicamente caracterizados. Resultan protegidos, así, el obrero y el trabajador del campo no sólo por su calidad individual, sino de modo principal porque pertenecen a la clase trabajadora y a la clase campesina. La Constitución tutela a los grupos o clases sociales mencionados porque los considera, con relación a otros núcleos con quienes comparten su vida, económica y socialmente endebles. De ahí que en el equilibrio que debe imperar en esta relación, haya de intervenir directamente el Estado, sin perjuicio de que lo hagan también los sectores económicamente activos, por sí o por medio de sus organismos representativos. A los patrones, a los empresarios, a los industriales, a los comerciantes, a los banqueros, no los protege específicamente la Carta Fundamental, porque no los estima como a la clase de obreros y a la de campesinos, ni social, ni económica, ni políticamente necesitados, pero tampoco les prohíbe que se protejan a sí mismos mediante sus propios recursos. Esta es la clave de la democracia social y económica prescrita por la Constitución Mexicana.

No lo consideraron así los resabios del porfiriato y del huertismo –Calero, Reyes y Vera Estañol–, cuyas opiniones quedaron antes transcritas. Inclusive algunos de los miembros del grupo renovador, no tuvieron conciencia del momento histórico que les tocó vivir y pensaron, a raíz de expedir la Constitución, que las conquistas implantadas en ésta eran un desacierto y entrañaban el peligro de un ensayo social, contraproducente. Así, Luis Manuel Rojas, el presidente del Congreso, escribía el 19 de febrero de 1917 en *El Universal*:

...Fue una gran fortuna que el primer jefe, don Venustiano Carranza, hubiera tenido el tino especialísimo de hacer que se redactara previamente un Proyecto general de reformas a la Constitución de 1857, sereno y bien meditado, el que entregó luego a la discusión libre por completo de la Cámara; pues es claro que

en esta circunstancia se encierra todo el secreto o razón del éxito alcanzado en la Asamblea Constituyente, ya que por el prestigio y grande autoridad del señor Carranza, no podía menos que prevalecer, al cabo de los más apasionados debates, el fondo general y principales ideas contenidas en el Proyecto primitivo, siendo indudable por otra parte, que los desaciertos corresponden a las modificaciones sufridas durante la discusión, y las cuales se explican y disculpan enteramente por la inexperiencia, fogosidad y entusiasmo de una buena parte de los diputados que venían al Congreso con el calor todavía de la reciente lucha y deseosos de romper sin consideración ni escrúpulos con el pasado, y corregir así inveterados vicios de la sociedad mexicana y favorecer a las clases populares del país.

Entre los tópicos más caracterizados de la nueva Ley Fundamental... descuellan lo que se refiere a las llamadas cuestión obrera y agraria... Seguramente que los diputados al Constituyente de Querétaro con la mejor intención, han cometido sus errores en esas materias, los que se volverán quizá en perjuicio de las mismas clases populares que se trató de favorecer... pero no había poder humano capaz de evitar estas consecuencias inmediatas de la última conmoción social, ni de cambiar las opiniones reinantes en la mayoría de los miembros de la citada asamblea, quienes sin duda eran en esto los representantes genuinos del criterio revolucionario extendido actualmente de uno a otro confín de la República. La nueva Constitución tenía, pues, que aceptar abiertamente estas tendencias, y la parte consciente de la sociedad mexicana sabía de antemano que había llegado el tiempo de hacer, sin vacilaciones, un amplio ensayo social...

## Los derechos públicos del hombre y el edificio estatal

Era inexcusable, para lograr las finalidades perseguidas por los progresistas, supuesta la necesaria e inevitable existencia del Estado como forma jurídica de la organización social, sentar las bases sobre las cuales elevar un conjunto firme, fuerte y armónico de reglas que, además de crear el Estado, fincaran un equilibrio entre éste y los gobernados e hicieran posible que aquél actuara para cumplir debidamente su cometido.

Conforme a estas ideas arraigadas hondamente en los autores de la Constitución mexicana, la actividad de los gobernantes en quienes encarna el Estado sólo es políticamente lícita, justa para el derecho y éticamente válida, si el gobernado determina y limita el sentido de la conducta, al tiempo que participa directamente en ella.

La afirmación hecha en el Código Político de que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, y la de que “el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno”, son la expresión más acabada del valor jurídico dado por el pensamiento del Constituyente, al origen y justificación del Estado. Tales

afirmaciones tienen valor dogmático en el derecho público mexicano. Son verdades indiscutibles e indiscutidas.

Al llevar estos anhelos al terreno normativo, nacen en la Constitución los derechos públicos del hombre, y los cimientos, estructura y forma de funcionamiento del Estado, cuya principal misión es velar ininterrumpida y eficazmente por aquéllos.

### Los derechos públicos individuales y su garantía

Los preceptos de la Constitución que crean los órganos de gobierno y fijan sus atribuciones, no otorgan al Estado facultades sobre o en contra del ciudadano. Las que le confieren tienden a beneficiar al gobernado y se traducen en obligaciones del gobernante o en límites a su actividad, límites que, por lo demás, están señalados con precisión en la lista de derechos públicos individuales, llamados garantías individuales. En realidad, la garantía o seguridad de la eficaz vigencia de estos derechos públicos se encuentra en la existencia misma de la Constitución, en la estructura que ella da al Estado mexicano, en la adopción de la democracia, la división de poderes, la República, la representación, el federalismo y el municipio; en el ejercicio del sufragio; y, principalmente, en el juicio de amparo, garantía por excelencia, que imparte protección y tutela a la persona humana frente al Estado, y de modo reflejo asegura la vigencia real de la Constitución y del orden legal ordinario, y su observancia por parte de las autoridades.

Importa señalar que los derechos públicos individuales que crea y otorga el Código Político persiguen asegurar el goce permanente, por parte de los individuos y de los grupos sociales, de situaciones fuera de las cuales la persona se vería privada de valores y posibilidades morales e económicas sin cuya obtención y disfrute su vida carecería de sentido e interés.

### Los derechos a la libertad

Así, una docena de preceptos constitucionales otorgan su protección a las más variadas manifestaciones de la libertad.

La libertad de educar o ser educado como uno quiera, la de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos que mejor acomode; la de obtener la justa retribución por el trabajo efectuado, la de manifestar las propias ideas, la de pedir al Estado aquello a lo que se considera tener derecho, la de reunirse o asociarse, la de poseer o portar armas para la legítima defensa, la de entrar y salir a la República y transitar por ella, la de

profesar la creencia religiosa que más conforte y rendir el culto respectivo, la de gozar absoluto secreto en la correspondencia personal, encuentran su reconocimiento y protección directa en los artículos 3o. al 11 inclusive, y 24 y 25 de la Constitución.

### Los derechos a la igualdad

A favor de la situación de igualdad que debe prevalecer entre los hombres, la Constitución establece en sus artículos 1o. 2o. 12 y 13, que todos los habitantes de la República, sin distinción, gozarán de los derechos y garantías que ella otorga; que es inexistente el reconocimiento jurídico de la esclavitud; que carecen de valor legal los títulos de nobleza, así como las prerrogativas y los honores adquiridos por herencia; y que, en fin, nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni conforme a fuero.

### Los derechos a la seguridad

De modo semejante, la seguridad halla reconocimiento y cabida en los artículos 14 al 23 inclusive, y 26 y 27, que consagran la intangibilidad de la persona y de sus propiedades, posesiones, familia, derechos, domicilio y papeles, aun cuando en su contra se apliquen normas o se sigan procedimientos de defensa social.

### Los derechos de los grupos sociales

Finalmente, al lado de los derechos públicos otorgados al individuo, la Constitución mexicana se significa particularmente como la primera en el mundo que los concedió a determinados grupos sociales caracterizados por algún factor predominante –la actividad que realizan sus componentes o los medios económicos de que disponen–, tales como las clases campesina y obrera a las que los artículos 27 y 123 brindan, respectivamente, especial tutela.

### La soberanía

Los hombres vinculados entre sí, histórica, geográfica, biológica y culturalmente, integran la nación, el pueblo, el país, único constitucionalmente capacitado para decidir su destino y su forma de vida, sin más limitaciones

que la derivada de la naturaleza humana. Esta capacidad da contenido a la soberanía que, según reza el texto constitucional, “reside esencial y originariamente en el pueblo”. Ella misma, como antes se apuntó, sirvió de apoyo a Carranza para escapar a la prisión metódica del Código de 1857, y para legitimar por su origen mismo, la Constitución de 1917.

### La representación

Por virtud de exigencias inherentes a todo conglomerado cuya densidad demográfica rebasa un nivel mínimo, el ejercicio de la soberanía no puede ser directo. Si todos los componentes del pueblo hubieran de ser gobernantes, jamás habría diferencia entre quienes ejercen y quienes no ejercen el poder. Un gobierno en manos de la totalidad de los gobernados dejaría de serlo, por falta, precisamente, de gobernados. La confusión de gobernantes y gobernados equivaldría a la anarquía, puesto que la pretensión de mando sería universal, y general, la desobediencia. En el terreno del derecho, como en el campo de la lógica, no hay relación unilateral. Toda relación supone la existencia de dos extremos, por lo menos.

Para hacer posible el gobierno del pueblo conforme a este requerimiento natural, la Constitución adopta el sistema representativo, por cuya virtud el gobernado designa a quienes en su nombre y con apego a su mandato deben desempeñar la atribución gubernativa.

### El régimen republicano y el sufragio

Pero si es cierto que la naturaleza de lo social impide permanentemente que el gobernante se confunda con el gobernado, todo gobernado, en cambio, tiene capacidad para convertirse en un momento dado en gobernante. La concreción de esta capacidad, al transcurso de un término preestablecido, configura el llamado régimen republicano de gobierno. La existencia de la república supone en esencia la transitoriedad en el ejercicio del poder y la sustitución periódica de los gobernantes por los gobernados, mediante el voto universalmente otorgado y su libre emisión, característica de vida social y política.

### La división de poderes, el federalismo y el municipio

Por otra parte, la unidad del poder, la concentración de éste en un solo individuo o en una sola corporación o grupo de personas, es incompatible con

el sistema democrático de gobierno. La historia abunda en ejemplos cuyo conjunto deja entrever la existencia de una ley natural, según la cual la unificación o concentración del poder empuja, a quien lo detenta, a la desviación y al abuso de su ejercicio, en los que por fuerza desemboca. La proclividad parece ser, por regla general, carácter predominante de los gobiernos personalistas u oligárquicos. Tal vez el mejor vigilante de quien gobierna es quien comparte con él la función de gobernar. Por ello la división de los poderes es instrumento de la democracia, que también acoge la Constitución de México. Territorialmente esta división se efectúa gracias al federalismo y al régimen municipal, elementos básicos de la construcción constitucional, al segundo de los cuales fue ordinariamente legislado por el gobierno preconstitucional de Venustiano Carranza.

### La defensa contra grupos sociales, la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado

Cada uno de los renglones apuntados han llevado a la norma jurídica constitucional “las decisiones políticas fundamentales” del pueblo mexicano, hechas valer en su oportunidad por su representante, el Congreso, autor de la Constitución. Estas resoluciones nacionales tienden obviamente a librar al hombre de los perjuicios que resentiría por una actividad irregular, desmedida o desviada del Estado. Pero la realidad demuestra y la historia enseña que no únicamente el Estado puede conculcar las libertades humanas. Los distintos grupos sociales fortalecidos más allá de ciertos límites, por su capacidad económica o por su influencia espiritual, constituyen amenazas de la libertad, aún más temibles y poderosas que un mal Estado, por cuanto frecuentemente carecen de entidad, y, desde luego, porque no hay un catálogo de responsabilidades que el hombre y la sociedad puedan exigirles mediante recursos jurídicos.

La conducta de la Iglesia romana en México, cuyos pasos principales han quedado reseñados, motivada y apoyada por su gran fuerza económica y su señorío espiritual indisputado, obligó a los constituyentes de 1856 y de 1916 a expedir una regla rígida que confina la actividad de la Iglesia al terreno puramente espiritual, que impone la absoluta separación de ella y del Estado y que prohíbe a sus agentes toda injerencia en las tareas de éste. De tal guisa, la norma constitucional protege, primero, la estabilidad del gobierno de la República, constantemente amagada por las pretensiones gobiernistas del clero político militante, y, en segundo lugar, la libertad de creencia religiosa o profesión de fe, monopolizada de hecho por la Iglesia católica, y una de las más importantes en la relación de los derechos públicos que la Constitución otorga al hombre.

## La intervención del Estado en materia económica

Por razones semejantes, la Constitución obliga al Estado a intervenir en diversos capítulos de la vida económica del país, los más relevantes de los cuales son los que ven a la equitativa distribución de la riqueza, opuesta al monopolio; a la función social de la propiedad irrestricta; al parejo reparto popular de la tierra, factor de producción mínima para quienes deben trabajarla, y no de enriquecimiento desmedido de quien simplemente la posee; y, por último, a las relaciones obrero-patronales tendientes a equilibrar la que media entre el capital, frecuentemente poderoso, y el trabajador, débil, casi sin excepción.

### Bibliografía

- ABREU GÓMEZ, Ermilo, *Juárez. Su vida contada a los niños*, México, Secretaría de Gobernación, 1972.
- ACUÑA, Jesús, *Memorias de la Secretaría de Gobernación correspondientes al periodo revolucionario comprendido entre el 19 de febrero de 1913 y el 30 de noviembre de 1916*, México, Secretaría de Gobernación, 1933.
- AGUIRRE BENAVIDES, Adrián, *Historia de la Revolución de 1910. Madero el inmaculado*, México, Diana, 1962.
- ALAMÁN, Lucas, *Disertaciones*, 2a. ed., México, Jus, 1969 (Colecc. México Heroico: 83, 84 y 85).
- , *Historia de México. Resumen*, México, SPI, s.f.
- , *Semblanzas e ideario*, 2a. ed., México, UNAM, 1963.
- ALANIZ CAMINO, Fernando, *Las relaciones Estado-Iglesia en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1959 (Tesis).
- ALESSIO ROBLES, Vito, *Acapulco en la historia y en la leyenda*, 2a. ed., México, Botas, 1948.
- , *Bosquejos históricos*, México, Polis, 1938.
- ALLEN SMART, Charles, *Juárez*, Barcelona, Gande, 1965.
- ALTAMIRANO, Ignacio Manuel, *Historia y política de México. 1821-1882*, México, Empresas Editoriales, 1958.
- ANDRADE, Adalberto G., *Estudio del desarrollo histórico de nuestro derecho constitucional en materia de garantías individuales*, México, Impresiones Modernas, 1958.
- Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, México, Ed. Nacional, 1952.
- ARANGO VÉLEZ, Carlos, *Juárez, gloria continental*, México, s.n., 1964.
- ARCE, David N., *Desventura y pasión de Carlota: Esquema para un estudio*, México, Jus, 1962.

- EL ARCHIVO MEXICANO, *Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, México, Vicente G. Torres, 1856.
- ARENAS GUZMÁN, Diego, *Croniquillas de divulgación histórica de la era precortesiana a la infancia de la República*, México, Botas, 1946.
- ASTURIAS, Miguel Ángel, *Juárez*, México, s.n., 1972.
- AZUELA, Salvador, *Derecho constitucional*, México, s.n., 1935.
- BAMFORD PARQUÉS, Henry, *A History of Mexico*, Houghton Mifflin, 1950.
- BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PÚBLICAS, *Epistolario de Benito Juárez*, México, BNHUOP, 1957.
- BARRERA FUENTES, Florencio, *Ricardo Flores Magón, el apóstol cautivo*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, s.n., 1973.
- BASCH, Samuel, *Memoria del médico ordinario del emperador Maximiliano, 1866-1867*, México, Ed. Nacional, 1953.
- BASSOLS BATALLA, Ángel, *Temas y figuras de la intervención*, México, Congreso Nacional de la Guerra de Intervención, 1963.
- Batallón de San Patricio: 1847*, México, s.n., 1959.
- BAZ, Gustavo, *Vida de Benito Juárez*, México, Ed. José M. Cajica, 1972.
- BECERRA GONZÁLEZ, María, *Principios de la Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1967.
- BELENKI, A.B., *La intervención extranjera de 1861-1867 en México*, México, Academia de Ciencias de la URSS, 1956.
- BENÍTEZ, Fernando, *La ruta de la libertad*, s.l., Era, 1964.
- BIELSA, Rafael, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Ed. Roque de Palma, 1959.
- BLANCO MOHENO, Roberto, *Juárez ante Dios y ante los hombres*, México, Libros de México, 1959.
- BOJÓRQUEZ, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, s.l., Gobierno de Sonora, 1961.
- , *Forjadores de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, 1960.
- BONILLA, Manuel, *El régimen maderista*, México, Arana, 1962.
- BRAVO UGARTE, José, *Compendio de historia de México hasta 1946*, 6a. ed., México, Jus, 1955.
- BULNES, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, México, Milenario, 1967.
- , *Las grandes mentiras de nuestra historia*, México, Vda. de Ch. Bouret, 1904.
- , *Los grandes problemas de México*, México, El Universal, 1926.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Botas, 1944.
- BUSTAMANTE, Carlos María de, *Apuntes para la historia del general Antonio López de Santa Anna, desde principios de octubre de 1841 hasta 6 de diciembre de 1844 en que fue depuesto del mando por voluntad de la nación*, México, J.M. Lara, 1845.
- , *El Congreso de Chilpancingo*, México, Empresas Editoriales, 1958.



- \_\_\_\_\_, *Diario histórico de México*, SPI, s.f.
- \_\_\_\_\_, *Hidalgo*, México, Empresas Editoriales, 1961.
- \_\_\_\_\_, *1816*, México, Empresas Editoriales, 1861.
- \_\_\_\_\_, *Morelos*, México, Empresas Editoriales, 1955.
- \_\_\_\_\_, *Rayón*, México, Empresas Editoriales, 1953.
- BUSTAMANTE FERNÁNDEZ, Jorge Agustín, *Breve análisis histórico-jurídico del Decreto Constitucional de Apatzingan*, México, UNAM, 1965.
- CABRERA PÉREZ SALAZAR, Francisco, *Las libertades del espíritu, estudio conmemorativo de la Constitución de 1857*, México, UNAM, 1960.
- CALDERÓN DE LA BARCA, Marquesa de (Frances Erskine Inglis), *La vida en México*, México, Ed. Libro de México, 1958.
- CARREÑO, Alberto María, *La diplomacia extraordinaria entre México y Estados Unidos, 1789-1947*, México, Jus, 1951.
- CASASOLA, Agustín, *México, historia gráfica de la Revolución. 1900-1904*, México, Gustavo Casasola.
- CASASOLA, Gustavo, *Seis siglos de historia gráfica de México 1325-1925*, México, Gustavo Casasola, 1962.
- CASTILLO, José del, *Biografía del Lic. Benito Juárez, Benemérito de las Américas*, México, Lib. General, 1906.
- \_\_\_\_\_, *Historia de la Revolución social de México: primera etapa; la caída del general Díaz*, México, s.n., 1915.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.
- CASTROPAREDES ORTIZ, Joaquín, *El artículo 29 constitucional*, México, UNAM, 1958.
- Código de la Reforma. Colección de leyes, decretos y supremas órdenes*, México, Ed. Literaria, 1861.
- COMISIÓN DE HISTORIA MILITAR, *El Plan de la Revolución de Ayutla*, México, Taller Autográfico, 1945.
- CÓRDOVA, Tirso Rafael, *Historia elemental de México*, 2a. ed., México, Tipografía de Clarke y Macías, 1883.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Escuela de Artes y Oficios del Estado, 1899.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México, la República Restaurada*, México, Hermes, 1955.
- COSMES, Francisco G., *Historia general de Méjico, continuación a la de don Niceto de Zamacois. Parte contemporánea: los últimos 33 años*, Barcelona, Ramón de S.N. Araluce, 1902.
- CUÉ CANOVAS, Agustín, *Historia mexicana*, México, Trillas, 1962.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1938.
- \_\_\_\_\_, *Plan de Ayutla, conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, 1954.
- CUEVAS, Mariano, *Historia de la nación mexicana*, México, Modelo, 1940.
- CURZ BURGETE, Carlos Alfonso, *Defensa constitucional del federalismo, comentario sobre los artículos 103, 104, 105, y 107 constitucionales*, México, UNAM, 1957.

- De cómo vino Huerta y cómo se fue: apuntes para la historia de un régimen militar, del cuartelazo a la disolución de las cámaras*, México, Librería General, 1914.
- DELLEHORA, Guillermo, *La Iglesia católica ante la crítica en el pensamiento y en el arte*, México, Dellhora, 1929.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Francisco Beltrán, 1913.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *Breve historia de las divisiones territoriales: México y sus constituciones. El sobreseimiento de los amparos administrativos en materia fiscal*, México, Polis, 1937.
- FERNÁNDEZ LEDESMA, Enrique, *Viajes al siglo XIX*, México, s.n., 1933.
- FERNÁNDEZ, Narciso, *De Apatzingán a Querétaro. Congresos y leyes constitucionales de México*, México, Ed. Nacional, S.A.
- Figuras y episodios de la historia de México*, 2a. ed., México, Jus, 1961.
- FILISOLA, Vicente, *Memorias para la historia de la guerra de Tejas*, México, Tipografía de R. Rafael, 1848-9.
- FOIX, Pere, *Juárez*, 5a. ed., México, Ed. Latinoamericana, 1957.
- FRÍAS Y SOTO, Hilario, *Juárez glorificado. La Intervención y el Imperio ante la verdad histórica*, México, Ed. Nacional, 1957.
- FUENTES MARES, José, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963.
- , *Juárez y la República*, México, Jus, 1965.
- , *Las memorias de Blas Pavón*, México, Jus, 1966.
- , *Poinsett, historia de una gran intriga*, México, Jus, 1951.
- , *Proceso de Fernando Maximiliano de Habsburgo, Miguel Miramón y Tomás Mejía*, México, Jus, 1966.
- , *Santa Anna: aurora y ocaso de un comediante*, 3a. ed., México, Jus, 1967.
- FURLONG, Guillermo, *Los jesuitas y la cultura rioplatense*, Montevideo, Urta, 1933.
- Galería de mártires mexicanos: narraciones verídicas*, San Antonio, Universal, s.f.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana. 1810-1962*, México, Empresas Editoriales, 1965.
- GARCÍA, Genaro, *Los gobiernos de Álvarez y Comonfort: según el archivo del general Doblado*, México, Vda. de Ch. Bouret, 1910.
- , *Juárez. Refutación a don Francisco Bulnes*, México, Vda. de Ch. Bouret, 1904.
- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *Historia de México, desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Porfirio Díaz*, México, Botas, 1923.
- GARCÍA ICAZBALCETA, Joaquín, *Opúsculos y Biografías*, México, UNAM, 1942.
- GARCÍA RIVAS, Heriberto, *150 biografías de mexicanos ilustres*, 2a. ed., México, Diana, 1964.
- , *Precursores de México. Los que forjaron los primeros pasos de la grandeza mexicana*, México, Diana, 1965.
- GAXIOLA, Jorge F., *Algunos problemas del Estado federal. La naturaleza del Estado federal, interpretación del artículo 133 constitucional. La autonomía hacendaria*, México, Cultura, 1941.
- GÓMEZ PONCE, Ramiro, *Causas, justificaciones y resultados de la Revolución de 1910*, México, UNAM, 1960.

- GONZÁLEZ, Luis, *Fuentes de la historia contemporánea de México, libros y folletos*, México, El Colegio de México, 1962.
- GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis, *Cronistas e historiadores*, México, Botas, 1936.
- , *México en 1810*, México, Stylo, 1943.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel, *Planes políticos y otros documentos*, México, FCE, 1954.
- , *Benito Juárez y sus enemigos*, México, s.n., 1948.
- GUZMÁN, Martín Luis, *Leyes de Reforma, gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez*, México, Empresas Editoriales, 1955.
- HERNÁNDEZ, Rafael L., *Apuntes*, México, SPI, 1921.
- , *Memorias, manuscritos*, México, s.n., 1917-1930.
- , *Memorias, manuscritos*, México, s.n., 1917-1947.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rosaura, *Figuras y episodios de la historia de México: el general conservador Luis G. Osollo*, México, Jus, 1959.
- , *Ignacio Comonfort, trayectoria política, documentos*, México, UNAM, 1967.
- Los hombres prominentes de México*, Cuernavaca, Manuel Quesada Brandi, 1967.
- IGLESIAS CALDERÓN, Fernando, *Rectificaciones históricas, la traición de Maximiliano y la capilla propiciatoria*, México, Bletemita, 1902.
- , *Tres campañas nacionales y una crítica falaz*, México, Tipografía Económica, 1906.
- ITURRIBARRÍA, Jorge Fernando, *Porfirio Díaz ante la historia*, México, s.n., 1967.
- JUÁREZ, Benito, *Apuntes para mis hijos*, México, IPN, 1965.
- , *El fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo, manifiesto justificativo*, México, Talleres del Correo Español, 1904.
- JUNCO, Alfonso, *La traición de Querétaro, Maximiliano o López*, México, Campeador, 1956.
- , *Un siglo de Méjico, de Hidalgo a Carranza*, México, Jus, 1963.
- KENNETH TURNER, John, *México Bárbaro*, México, Costa-Amic, 1967.
- LABASTIDA, Horacio, “Las luchas ideológicas en el siglo XIX, y la Constitución de 1957”, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967.
- LAMIQ MADERO, Pedro, *Por uno de sus íntimos*, México, Aztecas, s.f.
- LARA PARDO, Luis, *Madero, esbozo político*, México, Botas, 1938.
- LEÓN TORAL, Jesús de, *Historia militar de la Intervención Francesa en México*, México, CNEGI, 1962.
- LICEAGA, Luis, *Félix Díaz*, México, Jus, 1958.
- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Solidaridad, 1965.
- LÓPEZ PORTILLO, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, México, s.n., 1958.
- LOZANO, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre, conforme a la Constitución de 1857 y a la ley orgánica de amparo de garantías de 20 de enero de 1869*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1875.

- MANCISIDOR, José, *Historia de la Revolución Mexicana*, México, Ed. El Gusano de Luz, 1958.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *El Plan de Ayala a los cincuenta años de distancia*, México, Libros de México, 1961.
- MELGAREJO, Antonio D., *Los crímenes del zapatismo (apuntes de un guerrillero)*, México, F.P. Rojas, 1913.
- México a través de lo siglos*, Juan de Dios Arias y otros, 6a. ed., México, Compañía General, 1964.
- México y sus hombres. Semblanzas de contemporáneos redactadas con la cooperación de distinguidos publicistas*, México, s.n., 1904.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria en México: 1910-1920*, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, 1937.
- MONDRAGÓN, Román, *Los niños héroes*, México, s.n., 1955.
- MONTE, Alfredo, *Juárez*, México, Atlántida, 1952.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.
- , *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1973.
- MORA, Fernando, *Historia gráfica de México*, México, Novedades, 1952.
- MORA, José María Luis, *Obras sueltas*, 2a. ed., México, Porrúa, 1963.
- MORALES, José Ignacio, *México: sus héroes y sus hombres*, México, Periodística e Impresora de Puebla, 1966.
- MORALES JIMÉNEZ, Alberto, *1910. Biografía de un año decisivo*, México, Comisión Nacional para las Conmemoraciones Cívicas de 1963.
- , *Frente a frente, cara a cara, de ojos a ojos*, México, Distribuidora General de Libros, 1956.
- MORENO JIMÉNEZ, W., *Historia de México, una síntesis*, México, INAH, 1962.
- NOVO, Salvador, *La Ciudad de México del 9 de junio al 15 de julio de 1867*, México, Porrúa, 1957.
- NÚÑEZ DE PRADO, G., *Revolución de México-la decena trágica*, Barcelona, F. Granada, 1913.
- NÚÑEZ MATA, Efrén, *México en la historia*, México, Botas, 1959.
- OCARANZA, Fernando, *Juárez y sus amigos*, México, Cooperación Gráfica, 1958.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano, sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, UNAM, 1961.
- ORTIZ VIDALES, Salvador, *Don Guillermo Prieto y su época: estudio costumbrista e histórico del siglo XIX*, México, Botas, 1939.
- O'SHAUGHNESSY, Edith, *A Diplomat's Wife in Mexico*, Nueva York, Harper, 1916. Ed. Facsimilar.
- OTERO, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, Guadalajara, México, ITG, 1952.
- , *Obras*, México, Porrúa, 1967.

- PALAVICINI, Félix, *Historia de la Constitución de 1917: génesis-integración del Congreso, debates completos, texto íntegro, original y reformas vigentes*, México, s.n., s.f.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Juárez. *Una lección de historia patria*, México, PRI, 1949.
- PARRÉS, J.F., *Episodios históricos mexicanos*, Barcelona, Plaza de la Universidad, 1886.
- PAULA ARRANGÓIZ, Francisco de, *México desde 1808 hasta 1867: relación de los acontecimientos políticos que han tenido lugar desde la historia del virrey Iturrigaray hasta la caída del Segundo Imperio*, Madrid, Estrada, 1872.
- PEÑA Y REYES, Antonio de la, *Incidente diplomático con Inglaterra en 1843*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1923.
- PÉREZ MARTÍNEZ, Héctor, Juárez. *El impasible*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1945.
- PÉREZ VERDÍA, Luis, *Compendio de la historia de México desde sus primeros tiempos hasta los últimos años*, Guadalajara, Librería Font, 1966.
- PEREYRA, Carlos, *Historia del pueblo mejicano*, México, J. Balleca, s.f.
- PEZA, J. De, *Epopéya de mi patria: Benito Juárez. La Reforma, la Intervención Francesa, El Imperio, el triunfo de la República*, México, Balleca, 1904.
- PINEDA, Salvador, *Morelos, Ocampo, Cárdenas, 3 caras de Michoacán*, México, Libro Mex, 1959.
- , *Vida y pasión de Ocampo, 8 estampas del reformador*, México, Libro Mex, 1959.
- POINSETT, J.R., *Notas sobre México. 1822*, México, Jus, 1950.
- POLA, Ángel, *Melchor Ocampo*, México, F. Vázquez, 1900.
- PONCE DE LEÓN, Salvador, *México extraordinario en la anécdota*, México, Atenas, 1956.
- PORTES GIL, Emilio, *La labor sediciosa del clero mexicano*, Madrid, Cenit, 1935.
- , *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.
- PRIDA, Ramón, *Conferencias de carácter histórico*, México, SMGE, 1935.
- , *De la dictadura a la anarquía*, 2a. ed., México, Botas, 1958.
- , *La culpa de Lane Wilson, embajador de EUA en la tragedia mexicana de 1913*, México, Botas, 1962.
- PRIETO, Guillermo, *Memorias de mis tiempos. 1828-1840*, París, Vda. de Ch. Bouret, 1906.
- PUENTE, Ramón, *Villa en pie*, México, México Nuevo, 1937.
- PUIG CASAURANC, J. M., *El sentido social del proceso histórico de México. Un ensayo de interpretación*, México, Botas, 1936.
- PURÓN GARCÍA, Manuel, *México y sus gobernantes*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964.
- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, s.n., 1965.
- RAMÍREZ CABAÑAS, Joaquín, *Estudios históricos*, México, Botas, 1935.
- RAMÍREZ DE AGUILAR, Fernando, *La odisea de los restos de nuestros libertadores*, México, SEP, 1925.
- RAMÍREZ FONSECA, Francisco, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1967.

- RAMÍREZ, Ignacio, *Obras de Ignacio Ramírez*, México, Ed. Nacional, 1952.
- RAMÍREZ, José Fernando, *Memorias para servir a la historia del Segundo Imperio Mexicano*, México, Tipografía de Victoriano Agüeros, 1904.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano, los orígenes*, México, UNAM, 1957.
- RÍO LARA, Guillermo del, *Ideales de la Independencia perdurables en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967.
- RIVA PALACIO, Vicente, *Historia de la administración de D. Sebastián Lerdo de Tejada*, México, Imprenta y Litografía del padre Cobos, 1875.
- y otros, *México a través de los siglos*, México, Balleasca y Co. Editores.
- RIVERA, Agustín, *La Reforma y el Segundo Imperio*, México, Esc. De Artes y Oficios, 1897.
- ROA BÁRCENAS, María José, *Ensayo de una historia anecdótica de México*, México, Ed. Nacional, 1955.
- RODRÍGUEZ FRAUSTO, Jesús y otros, *La Reforma y la Guerra de Intervención*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1963.
- RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Imprenta en la Calle de Hospicio de San Nicolás, 1875.
- ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, México, SEP, 1947.
- ROJAS GARCIDUEÑAS, José, *La historia danzante. Álbum de caricaturas y música alusivas a los acontecimientos sociales y políticos del México de 1873-1874*, México, Singulares, 1960.
- ROJAS, Luis Manuel, *La culpa de Henry Lane Wilson en el gran desastre de México*, México, Ed. "La Verdad", 1828.
- ROMÁN LEAL, José, *México constitucional*, México, Imprenta de Mena y Villaseca, 1886.
- ROMERO DE TERREROS, Manuel, *México en 1823: según el panorama de Burford*, México, Olimpo, 1959.
- ROMERO FLORES, Jesús, *Comentarios a la historia de México (1821-1861)*, México, Libro México, 1958.
- , *Don Melchor Ocampo*, 2a. ed., México, Botas, 1959.
- , *Melchor Ocampo: el filósofo de la Reforma*, México, SEP, 1944.
- SALADO ÁLVAREZ, Victoriano, *De Santa Anna a la Reforma. Memorias de un veterano*, México, J. Balleasca, 1902.
- , *La Intervención y el Imperio: 1861-1867*, México, Balleasca, 1903.
- SÁNCHEZ NAVARRO Y PEÓN, Carlos, *Miramón: el caudillo conservador*, 2a. ed., México, Patria, 1949.
- SCHLARMAN, Joseph H.L., *México, tierra de volcanes. Hernán Cortés a Miguel Alemán*, México, Porrúa, 1953.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ed. Revistas de Derecho Privado, 1934.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Plan de Ayala. Homenaje con motivo del cincuentenario del Plan de Ayala a la lucha del pueblo mexicano por la posesión de tierra*, México, SHCP, 1961.

- SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES, *Diez civiles notables de la historia patria. 1914*, México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, 1914.
- SEPTIÉN Y LLATA, José Antonio, *Maximiliano emperador de México: no fue traidor*, México, Moderna Librería Religiosa de José L. Vallejo, 1907.
- SIERRA, Justo, *1840-1850. Documento de la época*, México, Rostra, s.f.
- , *Juárez. Su obra y su tiempo*, México, Balleasca, 1905-1906.
- , *México. Su evolución social*, México, Balleasca, 1900.
- SOSA, Francisco, *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Secretaría de Fomento, 1884.
- TARACENA, Alfonso, *Francisco I. Madero y la verdad*, México, s.n., 1933.
- , *La verdadera Revolución Mexicana, tercera etapa (1914-1915)*, México, Jus, 1960.
- , *Madero, el hombre, el héroe cívico*, México, Xóchitl, 1946.
- , *Madero, vida del hombre y del político*, México, Botas, 1937.
- TEJA ZABRE, Alfonso, *Historia de México: una moderna interpretación*, México, SER, 1935.
- TEJERA, Humberto, *Cultores y forjadores de México*, México, Libro de México, 1961.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-1937*, México, Porrúa, 1957.
- TORNER, Florentino M., *Creadores de la imagen histórica de México*, 2a. ed., México, Compañía General de Ediciones, 1967.
- TORO, Alfonso, *Compendio de la historia de México. Historia antigua desde los tiempos más remotos antes de la llegada de los españoles*, México, Franco-Americana, 1926.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, *Lecturas históricas mexicanas*, México, Ed. Empresas Editoriales, 1966.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, 1965.
- e Instituto de Derecho Comparado. *Ensayo bibliográfico de derecho constitucional mexicano y de garantías y amparo*, México, UNAM, 1947.
- , *El artículo 27 constitucional*, México, UNAM, 1952.
- URQUIZO, Francisco L., *Viva Madero*, México, Marte, 1954.
- VALADEZ, José C., *Santa Anna y la guerra de Texas*, 2a. ed., México, Patria, 1951.
- VASCONCELOS, José, *Breve historia de México*, México, Botas, 1973.
- , *Ulises criollo, la vida del autor escrita por él mismo*, México, Botas, 1933.
- VÁZQUEZ, Genaro V., *Niñez y juventud de Benito Juárez*, México, Sociedad de Geografía y Estadística, 1955.
- VELASCO PÉREZ, Carlos, *El coloso de Guelatao*, México, Ed. Laura, 1967.
- VERA ESTAÑOL, Jorge, *La Revolución Mexicana: orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1957.
- VIRAMONTES, Leonardo S., *Benito Juárez, Benemérito de América*, México, Ed. Nacional, 1963.
- WEYMULLER, François, *Historia de México*, México, Diana, 1965.

- WILSON, Robert A., *Mexico and its Religion: with Incidents of Travel in that Country during Parts of the Years 1851-1852-1853-1854*, Nueva York, Harper, 1855.
- ZAMAÇOIS, Niceto de, *Historia de Méjico desde sus tiempos más remotos hasta nuestros días*, México, Parres, 1877.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, México, Ciencia Jurídica, 1898.



# Las funciones de la Constitución

Diego Valadés

## Significado de las funciones constitucionales

### Consideraciones generales

DESDE SU primera edición, en 1967, esta obra representa el mayor esfuerzo para organizar los materiales que permiten entender la formación del Estado constitucional mexicano. Los estudios doctrinarios se centran en cada uno de los artículos de la Constitución en vigor y todos los preceptos cuentan con una extensa referencia a sus antecedentes y con los debates de los Congresos Constituyentes de 1857 y de 1917, así como los correspondientes a las reformas de que ha sido objeto el texto actual.

En este estudio aludiré sólo a algunas reformas, a través de las cuales es posible identificar tendencias o regularidades en los procesos de cambio constitucional. El análisis particular de los diferentes preceptos permitirá advertir cómo ha variado su contenido, y en numerosos casos se dispondrá, asimismo, de la interpretación jurisprudencial de que ha sido objeto. La perspectiva estructural desde la que es analizado cada uno de los preceptos permite apreciar una vertiente importante de la realidad normativa constitucional. Debe tenerse en cuenta que ésta es una obra de carácter colectivo, y que cada uno de los autores ha estado en libertad para adoptar el método analítico que ha considerado adecuado. La integración misma del elenco de colaboradores se ha hecho teniendo como base sólo su capacidad profesional, sin haber adoptado criterio alguno relacionado con el método aplicado por cada uno. Con esto la obra puede perder unidad metodológica, pero gana en cuanto a la pluralidad de puntos de vista.

### Sumario

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| Significado de las funciones constitucionales . . . . . | 1   |
| Legitimidad institucional . . . . .                     | 15  |
| Control político . . . . .                              | 34  |
| Estabilidad social . . . . .                            | 52  |
| Regulación económica . . . . .                          | 74  |
| Mediación política . . . . .                            | 94  |
| Mediación jurídica y garantía . . . . .                 | 119 |
| Epílogo . . . . .                                       | 135 |

Por mi parte, a través de mis trabajos he optado por un enfoque de sociología jurídica, si bien con variantes y matices que me han permitido subrayar los aspectos que me parecen más relevantes en lo que concierne al origen de la norma o a sus efectos. En este punto debe tenerse cuidado para no confundir las funciones de la norma, con los fines de la norma; confusión que procede de la obra de Durkheim y que ha sido seguida por numerosos autores. Además, cuando se opta por el examen teleológico de la Constitución, es muy difícil eludir derivaciones jusnaturalistas, que conducen a conclusiones muy distintas de las que se buscan cuando se desea conocer la realidad de la manera más estricta posible. Es oportuno admitir, en este punto, que la investigación empírica en materia constitucional en México está apenas en la fase inicial de su desarrollo.<sup>1</sup>

Una primera consideración tiene que ver con el núcleo del sistema constitucional mexicano. La estructura del sistema presidencial con fuerte concentración del poder ha condicionado la concepción original de la Constitución y las vertientes de su reforma a lo largo de las décadas. El proceso de reforma se convirtió en uno de los instrumentos preferidos de los titulares del Ejecutivo para orientar las políticas de su gobierno, para consolidar lo que estimaban prioritario y para perfilar el desarrollo del Estado. Por otra parte, permitió procesar diferentes demandas, algunas expresadas de una manera articulada y precisa, y otras sólo planteadas de forma general, mediante procedimientos espontáneos o inducidos. En todo caso, las reformas han reflejado las decisiones políticas de cada gobierno, ya en el sentido de estructurar y dinamizar el ejercicio del poder conforme a criterios que se consideraron adecuados para los intereses del Estado (o del partido, o de los grupos que ocupaban la titularidad de los cargos), o en una dirección que permitía atender expectativas, solicitudes o exigencias de sectores sociales o de grupos de presión.

La institucionalización de las expectativas (de sectores sociales o de grupos), suele producirse de dos maneras: por la percepción gubernamental del problema, cuya atención permite evitarlo o solucionarlo, o por la negociación y el consenso. En términos generales éstas han sido las formas de institucionalizar las expectativas de los gobernados. El examen de estas formas de procesar la información y de generar respuestas normativas es importante, porque los consensos que en algún momento sirvieron de base a una solución institucional, pueden haberse olvidado; eso, no obstante, continúa produciendo efectos en tiempos, personas e intereses distintos. La revisión de las normas constitucionales puede ser, en esta medida, una revisión de los consensos previos. La duración del efecto de los consensos depende de qué tanto hayan calado en la cultura, y de qué manera vayan siendo ratificados en periodos sucesivos.

<sup>1</sup>En 1974, al publicar mi trabajo *La dictadura constitucional en América Latina* (México, UNAM), expresé: “Faltan en nuestro hemisferio investigaciones empíricas de sociología jurídica que nos permitan precisar innumerables cuestiones acerca de las cuales apenas existen suposiciones más o menos fundadas e intuiciones más o menos inteligentes”. p. 10. El panorama apenas comienza a cambiar.

Por las razones anteriores, los problemas del método que se elija para realizar un análisis constitucional están relacionados con lo que se busque, con lo que se desee encontrar. El investigador debe formularse la pregunta de qué pretende identificar, para así determinar también con qué herramientas ha de proceder. En buena medida la meta por alcanzar determina la ruta a seguir.

En el caso de la Constitución mexicana, han transcurrido casi nueve décadas desde su adopción en Querétaro, y ha experimentado importantes cambios a partir de la primera reforma que se le introdujo, en 1921. El proceso de reformas ha sido objeto de cálculos muy diversos, las más de las veces sin rigor técnico. Esto se debe a que la Constitución fue utilizada por el sistema político como un instrumento de legitimación. Es comprensible que, dentro de esa misma proclividad, se utilizara una estrategia inversa, y frente a la exaltación ritual de la Constitución como parte de un sistema semicerrado, se respondiera tratando de desacreditar la Constitución.

La contabilidad de las reformas constitucionales varía según el criterio aplicado. Por ejemplo, hasta junio de 2005, fecha de la última reforma considerada previa a esta edición, el total de decretos ascendía a 161 y el de reformas a los artículos sumaba 411. La deficiente técnica legislativa que hemos adoptado, y de la que no es excepción la seguida para la reforma constitucional, ha dado lugar a que, en muchas ocasiones, una reforma medular vaya acompañada por una serie de ajustes complementarios, pero que ocasionan una sensible elevación al computar el número de reformas.

La naturaleza autoritaria del sistema político tuvo diversas consecuencias en lo que concierne a las reformas constitucionales. En una primera fase, las formas de legitimación del sistema consistían en adoptar, de *motu proprio*, nuevas instituciones que validaran el discurso político, hicieran aceptable la presencia de un partido dominante y justificaran la concentración del poder en manos del presidente. En una segunda fase, conforme se fueron ampliando las voces de disensión y consolidando las fuerzas de oposición, las reformas tomaron un aspecto más prolijo. Bien para acoger expresiones literales del discurso en boga, bien para generar uno nuevo que resultara persuasivo, bien para atender las peticiones expresadas con motivo de las negociaciones políticas, fue frecuente que las reformas se distanciaran de la técnica dominante en materia constitucional, de concisión y generalidad, para adoptar una extensión más parecida, por sus detalles, a la de un reglamento. Esta minuciosidad constitucional tuvo a su vez una consecuencia no deseada: cada pequeño ajuste en las decisiones del poder, o cada nuevo acuerdo político, generaba un cambio en la norma suprema.

Se produjo un circuito muy peculiar, en el que la desconfianza hacia los órganos del poder hacía exigible un alto nivel de detalle en la expresión de las reformas; cuando se producía una variación en el acuerdo que había sustentado la reforma, también se hacía indispensable modificar el texto constitucional. De la suma de esas reformas ha resultado un texto abigarrado, caracterizado

por la inestabilidad de su contenido. Aun cuando el número de artículos de la Constitución sigue siendo el mismo que en 1917, el de palabras ha variado significativamente, pasando de 22 mil, a poco más de 48 mil. Si se tiene en cuenta que el aumento ha sido superior al doble, y que 36 artículos no han tenido cambio alguno, se podrá apreciar hasta qué punto han crecido muchos de los otros 100 artículos constitucionales.

Algunos ejemplos pueden resultar ilustrativos. El artículo 122, por ejemplo, pasó de 50 a 2,880 palabras. Esta cifra, equivalente al 15 por ciento del texto total de la Constitución de Querétaro, es muy considerable, si se tiene en cuenta que el Estatuto del Distrito Federal está redactado en 21 mil palabras, entre las que se incluyen casi literalmente las del texto constitucional. Si cotejamos la extensión total de la Constitución en 1917, con el solo artículo 122, advertiremos que no existe proporción entre la ordenación de un país entero, que salía de una Revolución, y la de una ciudad.

Otro ejemplo es el del artículo 41, que pasó de 65 a 1297 palabras. En este caso se trata de una regulación muy minuciosa de las bases del sistema electoral mexicano, y denota hasta qué punto las organizaciones políticas que intervinieron en la negociación, exigieron entrar en detalles de naturaleza cuasi reglamentaria. En cuanto al artículo 73, su extensión también es sintomática, porque se trata de un precepto integrado por fracciones muy escuetas, en tanto que sólo contienen normas de competencia para el Estado nacional (o federal, si se prefiere). Aquí el aumento va de 1,498 palabras a cerca de 2000. No se trata de una inflación tan llamativa como en los ejemplos anteriores, pero de alguna manera denota como se ha extendido la competencia de las autoridades federales, en detrimento de las locales, conforme a lo previsto por el artículo 124.

En esta relación de ejemplos también es representativo el artículo 123. En 1917 fue considerado una de las más conspicuas aportaciones del Constituyente, sirvió para introducir la corriente del constitucionalismo social en el siglo XX, y dio lugar a una de las más feraces vertientes de la doctrina mexicana, a lo largo de décadas. Todo se consiguió con un precepto de 1,722 palabras. Actualmente ha crecido a más del doble, 3,598. Una parte de la explicación corresponde a la tendencia, presente por décadas, de halagar a las organizaciones obreras afines al sistema político. Varias de las adiciones podían haber formado parte de leyes federales, y algunas incluso carecen de enunciados normativos.

El resultado de tener una Constitución tan abultada y proteica, es que para un ciudadano medio resulta prácticamente imposible disponer, en todo momento, de un texto constitucional actualizado. Entre otras consecuencias, esto da lugar a que su lectura y consulta estén lejos de inspirar interés entre la población. En cuanto a la educación elemental o secundaria, las referencias a la Constitución tienen que mantenerse en las generalidades, porque a los profesores tampoco les resulta accesible el contenido actualizado de la Constitución; los mismos libros de texto escolar, e incluso los universitarios, difícilmente pueden reflejar las continuas variaciones de que es objeto la norma suprema.

La asociación entre la Constitución y el sistema político; la falta de familiaridad de los ciudadanos con la norma suprema; lo inasible de su contenido, en flujo constante; los episodios recurrentes de violaciones constitucionales; la naturaleza declarativa y no preceptiva de algunas de sus disposiciones, son algunas de las causas por las que en México se registra un bajo nivel de cultura jurídica, en general, y constitucional, en particular.

Aunque apenas en 2004 se levantó la primera encuesta sobre cultura constitucional, y no se conoce cuál fue previamente el grado de identificación de la sociedad con la Constitución, es de suponer que llegó a ser objeto de una mejor valoración. Varios factores contribuyeron a que así fuera. Por un lado debió surtir algunos efectos la intensa propaganda oficial en torno a la Constitución; por otro, durante la etapa de más acentuado autoritarismo, la Constitución era sistemáticamente invocada por quienes pretendían defender sus derechos ante el poder, o incluso buscaban acceder al poder.

Desde la perspectiva oficial, la Constitución representó el sustento de su actuación, en tanto que desde la posición de quienes se veían excluidos o hasta hostilizados, la Constitución se convirtió en la base de sus argumentos. Estas paradójicas funciones explican una parte del proceso de cambios constitucionales. La tensión entre dominadores y dominados buscaba un punto de apoyo en las disposiciones constitucionales; conforme se abrió paso un sistema más poroso, la Constitución representó otra función: la de hacer converger puntos de vista para alcanzar acuerdos. En esta fase la construcción constitucional fue progresivamente más apreciada por quienes deseaban preservar el poder y por quienes aspiraban a abrir espacios para un sistema democrático. En estas circunstancias la Constitución también significó un punto de referencia para los agentes políticos y para la sociedad.

El sistema constitucional que se ha ido diseñando a lo largo de las décadas posteriores a 1917 obedece a muy distintos impulsos y a muy diversos propósitos. Para examinarlos deben utilizarse los instrumentos más pertinentes. En mi caso, estimo que se puede tener un panorama de la evolución constitucional a partir del examen de las funciones que se han atribuido a esta norma. Desde luego no es la única forma de comprender el proceso constitucional, e incluso para establecer el contenido de numerosas disposiciones se hará necesaria la utilización de otros métodos de análisis; pero esencialmente me interesa encuadrar los procesos de reforma constitucional desde una perspectiva funcional.

#### Funcionalismo

El original concepto de función, debido a Leibniz, haría amplia escuela en un siglo caracterizado por la intensidad de la vida social y política. La relación entre variables salió del territorio matemático para incorporarse, como instrumento de análisis, a las ciencias sociales. A partir del concepto formulado por Bronislaw

Malinowski, a lo largo del siglo XX el funcionalismo adquirió varias expresiones. En lingüística, en música, en antropología, en matemáticas, en filosofía, en psicología, en sociología, el análisis funcional alcanzó extraordinarias dimensiones.

En derecho, la exposición que marcó un giro en la investigación fue un ensayo de Norberto Bobbio, escrito en 1971.<sup>2</sup> Sería excesivo asociar a Hans Kelsen con el análisis funcional del derecho; eso no obstante, debe tenerse presente que advirtió, con claridad, la peculiar relación entre las variables en el campo jurídico. Al examinar el principio de retribución, y la asimetría que se producía por la prelación cronológica de causa y efecto, llegó también a la conclusión de que es posible la dependencia funcional de acontecimientos simultáneos.<sup>3</sup> De alguna manera esta posición de Kelsen, aun sin mencionarla, enmienda la posición sostenida por Durkheim y ofrece una perspectiva diferente de las bases del funcionalismo.

Durkheim vinculaba la noción de función con la de causa y efecto, que como se ha señalado es superable, y asociaba la idea de función con la de finalidad.<sup>4</sup> En el caso de las soluciones constitucionales puede incluso afirmarse que, en ocasiones, por virtud de acciones anticipatorias, la norma antecede a la exigencia. En la construcción y desarrollo de los sistemas constitucionales, la idea retributiva no siempre está presente; no pocas veces, la norma no es el efecto de una causa previa, sino una respuesta oportuna a lo que, conforme a estimaciones instintivas, se supone que puede ocurrir.

Las tres cuestiones tradicionales que se plantean en torno a la elaboración de una norma: por qué, cómo y para qué, no siempre obedecen a un patrón diacrónico, aunque en todos los casos obedecen a la necesidad del sistema constitucional de generar sus propias condiciones de viabilidad.

El funcionalismo constitucional incluye el estudio de la estructura y del funcionamiento de los órganos del poder. En este caso las funciones corresponden a una variable más; son la forma de operar de las instituciones, conforme a un elenco de competencias que resultan del sistema constitucional. *La función es el resultado de las relaciones entre las variables consideradas, que es lo que permite distinguir entre la forma de organizar y la manera de actuar de los órganos del poder.* En los sistemas constitucionales no todas las variables son medibles. Los sistemas estadísticos permiten identificar numerosos factores que influyen en el sistema constitucional, como la pobreza, la violencia, o la

<sup>2</sup>Norberto Bobbio, “*Verso una teoria funzionalistica del diritto*”. Fue publicado en español en VVAA, *Derecho, filosofía y lenguaje. Homenaje a Ambrosio L. Gioja*, Buenos Aires, Astrea, 1976. También debe tenerse presente el ensayo precursor de Felix S. Cohen, “Transcendental nonsense and the functional approach”, *Columbia Law Review*, vol. XXXV, núm. 6, junio de 1935, pp. 821 y ss.

<sup>3</sup>Hans Kelsen, *Society and Nature. A Sociological Inquiry*, Londres, Keagan Paul, 1946, pp. 255 y ss.

<sup>4</sup>Sobre estos aspectos véanse Émile Durkheim, *La división del trabajo social*, Madrid, Daniel Jorro, 1928, pp. 57 y ss., y *Las reglas del método sociológico*, Madrid, Hyspamérica, 1986, pp. 122 y ss.

satisfacción con la democracia; pero subsisten, como variables independientes, las decisiones electorales de las que resultan la composición de los Congresos y la titularidad de los órganos del gobierno; la capacidad de los agentes políticos para comprender los datos del entorno y su aptitud para generar condiciones de gobernabilidad democrática.

La rigidez del sistema constitucional surge cuando no puede resolver las relaciones que se producen en una sociedad compleja, y la ruptura sobreviene cuando esa rigidez alcanza una situación extrema y las instituciones tienen que ser sustituidas por otro arreglo orientado hacia cualquiera de dos opciones: encontrar acomodos funcionales para las variables que interactúan, o hacer prevalecer coactivamente alguna o algunas de ellas, difiriendo en este caso la realización de nuevos ajustes.

En un análisis funcional del derecho constitucional debe tenerse en cuenta que si bien las variables cambian, la relación interactiva permanece. La necesidad de ese análisis en una sociedad compleja fue advertida con claridad por Manuel García Pelayo al identificar los múltiples factores que determinan lo que llamó “el crecimiento de la complejidad estatal”.<sup>5</sup>

La *autopoiesis*, esto es, la autogeneración de respuestas institucionales, es un resultado constante de las relaciones entre variables. El sistema constitucional se va reconstruyendo; cuando este proceso se interrumpe es porque un sistema constitucional determinado ha dejado de responder a su propia dinámica y es sustituido por otro. El sistema constitucional se mantiene, ajustándose sucesivamente a las variables que lo componen. Ese proceso de adaptación va adquiriendo distintas expresiones. En este estudio agruparé las formas de actuación y adaptación de las instituciones constitucionales orientadas al sostenimiento general del sistema. Se puede argumentar que la autogeneración de respuestas institucionales tiene grandes limitaciones, porque en la vida de las instituciones constitucionales influye una miríada de intereses, posiciones contrapuestas, tensiones e incluso valores excluyentes. Desde esta perspectiva, es necesario eludir los riesgos de una interpretación conservadora, basada sólo en las funciones encaminadas a la preservación de un sistema constitucional.

El sistema constitucional está relacionado con las garantías de las libertades, de la igualdad, de la equidad y de la descentralización y el control del poder. Se trata de un conjunto de procesos y de valores siempre en expansión. Al analizar esas funciones del sistema constitucional es imposible admitir la presencia de una posición estática. En todo caso, lo que se registra en el análisis funcional es la tensión entre las tendencias estacionarias y las exigencias de cambios impuestos por las expectativas sociales, por la lucha política y por las transformaciones culturales. Las variables que concurren a la definición del sistema constitucional expresan tendencias estáticas y dinámicas, pero el re-

<sup>5</sup>Cfr. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, pp. 170 y ss.

sultado no puede ser otro que el de cambiar, si es que el sistema constitucional mantiene sus funciones constructivas. Los sistemas constitucionales no son sólo aparatos de ordenación del poder; son también instrumentos que regulan su comportamiento conforme a los patrones de una sociedad abierta.

Los sistemas constitucionales funcionan en torno al compromiso entre los agentes políticos, a la innovación por lo que concierne a la consecución de los objetivos de las instituciones, a la deseable adhesión espontánea de los destinatarios del poder y a la certidumbre en cuanto a las acciones y reacciones de los órganos del poder. Conforme a esos referentes, las funciones de un sistema constitucional no se avienen con una posición de inmutabilidad conservadora.

#### La autopoiesis

El concepto de *autopoiesis*, basado en las voces griegas *auto* y *poiesis* (creación, producción), fue acuñado por los biólogos Humberto Maturana y Francisco J. Varela a partir de sus observaciones sobre las características de organización de los sistemas vivientes. Entre otros aspectos, los biólogos examinaron la interacción de diferentes sistemas y la forma en que recíprocamente se afectan en sus respectivas estructuras. En este contexto, la *autopoiesis* significa la capacidad de que un sistema genere sus propios ajustes para mantener su organización. Como contrapartida de la *autopoiesis* cabría considerar la *allopoiesis*, (de *allos*, extraño, externo) que se entendería como la serie de estímulos o condiciones externas que influyen en la estructura y en la organización de los sistemas.

Correspondió a Niklas Luhmann retomar el concepto de *autopoiesis* e introducirlo en las ciencias sociales.<sup>6</sup> Cuando Luhmann publicó su teoría sociológica del derecho (*Rechtssoziologie*),<sup>7</sup> en 1972, todavía no había adoptado el concepto de *autopoiesis*,<sup>8</sup> aunque sus tesis claramente apuntaban en esa dirección. La aplicación del concepto de *autopoiesis* al derecho aparece ya, ampliamente desarrollada, en 1993.<sup>9</sup> En su teoría, aludía a la reflexividad de las normas (tema ya muy frecuentado por la teoría del derecho), pero la asociaba con la función que les corresponde desempeñar en la sociedad. Allí planteaba

<sup>6</sup> Véase Niklas Luhmann, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana, 1991, pp. 56 y ss. y 473 y ss.

<sup>7</sup> Traducido al inglés: Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, Londres, Routledge & Keagan Paul, 1985.

<sup>8</sup> Los trabajos de Maturana y Varela aparecieron en 1974 y 1975: H. R., Maturana y F. Varela, *Autopoiesis: The Organization of Living System, its Characterization and a Model, Biosystems*, 1974, pp. 187-196; H. R. Maturana, "The Organization of the living: A theory of the living organization", *The International Journal of Man-Machine Studies*, 1975, pp. 313-332; H. R. Maturana y F. Varela, *Autopoietic Systems*. B. C. L. Report, Biological Computer Laboratory, Department of Electrical Engineering, University of Illinois, 1975, 107 pp.

<sup>9</sup> *Das Recht der Gesellschaft*, traducido al español: *El derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana, 2002.



que los procedimientos normativos son sistemas sociales cuyo objeto es la determinación colectiva de decisiones vinculantes.<sup>10</sup>

El derecho funciona, conforme a ese criterio de Luhmann, generalizando las expectativas sociales, para lo cual debe procesar los estímulos de las diferentes áreas de la sociedad. La positividad, por ende, se ajusta a las variaciones estructurales del derecho,<sup>11</sup> por lo que se hace necesario responder a cuestiones tales como en qué condiciones puede soportar un sistema social los cambios normativos frecuentes o fundamentales, y en qué circunstancias es posible que un sistema social desarrolle mecanismos de selectividad y adaptación frente a esos cambios.

Cuando Luhmann aplica el concepto de *autopoiesis* al derecho,<sup>12</sup> parte de la premisa de que con ella no se tiene una garantía de progreso. Además, aclara que se debe tener en cuenta que hay sistemas *autopoiéticos* que funcionan dentro de otros sistemas *autopoiéticos*. Es el caso del sistema jurídico, como parte del sistema social. En este contexto, el derecho realiza su propia *autopoiesis*, delimitándose él mismo frente al entorno social. De ahí resultan procesos de diferenciación, que son aceptados por la sociedad cuando resultan relevantes, por su función, para los problemas del sistema social. Adicionalmente, advierte que la función normativa está condicionada por lo que denomina *temporalidad de la validez normativa*. Con esto denota que las normas son funcionales en tanto que se relacionan con proyectos temporales; tienen, afirma, “una validez provisional”. La legitimidad presenta, a su vez, una nueva dimensión, porque ya no se genera a partir de bases inmutables, sino de respuestas a expectativas que van fluyendo.

Ese enfoque no necesariamente coincide con la experiencia. Si bien la tesis es atractiva, no por ello puede aceptarse sin precisar su alcance y sus limitaciones. Hay una cierta reducción eidética al establecer esa validez temporal de la norma basada en los cambios de paradigmas sociales. Es una posición casi tan radical como la aseveración marxista de que el derecho es un obstáculo al desarrollo de la sociedad. La experiencia muestra que hay una tensión entre ambas funciones del derecho: la conservadora y la transformadora. Pueden advertirse tendencias dominantes en alguno de ambos sentidos, pero no puede asegurarse que en todos los espacios, en todos los momentos y en todos los casos haya de prevalecer una de esas funciones.

Si se matiza la tesis de Luhmann, puede resultar de utilidad para definir las funciones ideales del sistema constitucional, admitiendo, no obstante, que existen dificultades y límites que entorpecen, o tienden a entorpecer, esa función. También podría entenderse que la *temporalidad de la validez normativa* postulada por Luhmann corresponde a una valoración neutral de la norma, de suerte que su temporalidad consiste precisamente en que puede oscilar hacia cualquiera de los extremos posibles, de regresión o progresión.

<sup>10</sup> Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, *op.cit.* pp. 167 y ss.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 185 y ss.

<sup>12</sup> Luhmann, *El derecho de la sociedad*, *op. cit.*, pp. 629 y ss.

La revisión del sistema constitucional mexicano permite corroborar, precisamente, la forma como se han alternado las funciones de la norma. Esas fases funcionales no son siempre claras, porque en ocasiones algunos cambios normativos corresponden a las expectativas sociales, a la vez que atienden a estrategias diversivas que también permiten introducir medidas encaminadas a la preservación del *status quo*. El análisis funcional de las normas constitucionales tiene que realizarse, por ende, con las mayores precauciones. Los procesos de reforma constitucional no son lineales ni acumulativos. En materia de cambios constitucionales no hay etapas sucesivas; verlos de otra manera sería una simplificación que no permitiría entender la función de las normas constitucionales. En ocasiones las reformas tienen una función compensatoria, por no decir neutralizante, en virtud de la cual se avanza en una dirección pero se retrocede en otra. Desde luego, el punto de referencia para determinar ese avance o ese retroceso será siempre convencional; en el caso de este estudio tomaré como referente que las normas se acerquen o se alejen de los siguientes objetivos: libertades democráticas, prestaciones sociales y garantías para los derechos fundamentales. Los cambios serán considerados en un sentido progresivo o regresivo según amplíen o restrinjan esa gama de garantías y derechos, o los contrarresten con medidas que se orienten en el sentido de concentrar el poder o de dificultar su control.

#### Las funciones del derecho según Raz

Joseph Raz<sup>13</sup> distingue entre la clasificación de las funciones sociales y la clasificación de las normas, precisando que ambas obedecen a criterios diferentes: la primera atiende a las consecuencias sociales del derecho, en tanto que la segunda está relacionada con las propiedades lógicas de las normas. Hecha esta puntualización, agrupa las funciones sociales del derecho en dos áreas: las primarias y las secundarias. Son primarias: la prevención de comportamientos indeseables o la obtención de comportamientos deseables; el proveimiento de medios para facilitar o promover los acuerdos entre particulares; la prestación de servicios y la redistribución de bienes; y la solución de disputas no reguladas.

En cuanto a las funciones secundarias, Raz incluye el funcionamiento del sistema jurídico, que comprende los procedimientos para cambiar el derecho, y la regulación de los órganos de aplicación de las normas. Asimismo, considera funciones indirectas a aquellas que tienen relación con factores no jurídicos, de los que resulta la interacción con normas sociales y con otras instituciones.

El sugerente enfoque de Raz ofrece muchas soluciones, si bien quedan algunas incógnitas por despejar. La distinción entre primarias y secundarias permi-

<sup>13</sup> Joseph Raz, "On the functions of Law", *Oxford Essays in Jurisprudence*, Oxford, Blackwell, 1973. Incluido en *La autoridad del derecho*, México, UNAM, 1985, pp. 207 y ss.

te incluir la mayor parte de las funciones del derecho, pero deja fuera las que resultan de la propia autogeneración de las normas. En este sentido, tomando como base la clasificación de Raz, puede añadirse una categoría previa: funciones internas y externas. Estas últimas comprenden las primarias y secundarias, conforme al esquema de Raz, en tanto que las internas implican *autopoiesis* y explican las funciones como la relación entre variables a las que también responde el ordenamiento jurídico.

Las funciones secundarias, en la teoría del Raz, tienen una relevancia eminentemente procesal en cuanto a la elaboración de la norma y a su aplicación, si bien incluye la interacción con otras instituciones y conductas sociales. Ahora bien, en el caso de las normas constitucionales hay elementos que organizan su propio desarrollo, en más de un sentido. Algunas disposiciones prevén, de manera expresa, la formulación de normas complementarias, pero otras presentan una textura más abierta. Es el caso de los derechos fundamentales, acerca de los cuales las posibilidades de extensión corresponden a la forma de su enunciación constitucional. Las constituciones han adoptado la técnica de fórmulas abiertas en cuanto a los derechos fundamentales y, consecuentemente, de sus garantías. A partir de esas previsiones, es comprensible que los avances sucesivos obedezcan a un patrón de autogeneración, determinado por la estructura misma de la norma. Esta es una función interna de la norma, en tanto que no está asociada a factores exógenos, ni depende de decisiones circunstanciales. Si la norma establece los derechos fundamentales de la dignidad, o de la libertad, por ejemplo, quedan planteadas sus posibilidades razonables de respuesta ante una diversidad de condiciones fluctuantes. Manteniéndose vigentes los principios, es posible hacer nuevos diseños ante fenómenos emergentes. La informática y la genómica, por ejemplo, representan nuevos problemas a los que se puede responder conforme a los principios vigentes, si bien con expresiones normativas diferentes. Estas respuestas se procesan en el ámbito interno de la propia norma.

La norma, por otra parte, interactúa con las instituciones sociales y con los procesos políticos, aunque sin orientarse por las fuertes cargas de emotividad que a veces los caracterizan. La racionalización de las respuestas constitucionales frente a los procesos políticos y sociales es lo que permite conducir la tendencia agonista de la política, y la tendencia anómica de la sociedad, a través de los procesos racionales diseñados por la norma constitucional.

Las funciones del derecho según Bobbio

El ya mencionado ensayo precursor de Bobbio<sup>14</sup> contiene valiosas referencias a la obra de Rudolf von Ihering, en especial a *El fin en el derecho*, trabajo con

<sup>14</sup>Bobbio, “Hacia una teoría funcional del derecho”, en *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990, pp. 369 y ss.

el que culminó su magistral *Espíritu del derecho romano*. Pero la referencia de Bobbio no atiende tanto a la teoría iheringiana, cuanto a su hallazgo del derecho premiador entre los romanos; aspecto que ha quedado oscurecido ante la convicción dominante de la coacción, como característica esencial de la norma. El argumento en este ensayo de Bobbio consiste en identificar la función promocional del Estado. Esta función es perceptible en las constituciones post liberales, que asignan una especial relevancia a las acciones de *prestación* y de promoción del bienestar, a cargo del Estado. Las normas que contienen ese tipo de previsiones se alejan de la tradicional caracterización coercitiva de la norma, y adoptan la técnica del estímulo. Es éste, precisamente, uno de los objetivos del estudio de Bobbio sobre las funciones del derecho; en este caso, de la función promocional.

La teoría de Bobbio, como resulta claro, escapa a los postulados de la lógica deóntica, en tanto que además de las normas que obligan, permiten y prohíben, aparece una cuarta función: las normas que premian, promueven, auspician o alientan una acción. No es este el lugar para abordar las consecuencias teóricas que han sido identificadas con motivo de la propuesta bobbiana; aludo a ella sólo por la función, empíricamente establecida, que este cuarto sector normativo tiene en el constitucionalismo contemporáneo.

Holmes sostuvo que el derecho no es otra cosa que las profecías de lo que harán los tribunales en cada caso concreto.<sup>15</sup> La afirmación puede ser hiperbólica, pero en todo caso presenta un asunto en el que la norma está definida por su función. No es mi intención ir tan lejos, pero sí subrayar la relación entre la actividad de las instituciones y las expectativas de las comunidades. En un sentido más amplio que el utilizado por Holmes, podría decirse que *la Constitución representa, para la sociedad, un conjunto de profecías acerca del comportamiento de los órganos del poder*. Decir que ésa es la única función sería incurrir en una posición simplificadora, pero sí se puede afirmar que esta sería, al menos, una de las funciones.

Según Bobbio, se evita la acción no querida mediante técnicas que la hacen *imposible, difícil* o *desventajosa*; en tanto que la acción promovida es objeto de técnicas que la hacen *necesaria, viable* y *ventajosa*. En ese mismo orden, podemos agregar que las acciones permitidas requieren de técnicas que las hagan *posibles, viables* y *ventajosas*, y que las obligadas lo serían merced a técnicas que las hicieran *forzosas, viables* y *ventajosas*. Si tomamos este haz de opciones, veremos que la diferencia entre las acciones promovidas, permitidas y obligadas, reside en que las primeras son *necesarias*, pues en los tres casos deben ser, además, viables y ventajosas. Repárese en que la enunciación indica una sucesión gradual de técnicas, de suerte que de las acciones prohibidas algunas se tornan imposibles, mientras que en las técnicas subsiguientes pasan a ser dificultadas o simplemente desalentadas. En este sentido, las acciones promo-

<sup>15</sup> Oliver Wendell Holmes, *Path of Law*, Bedford, Applewood Books, s/f, pp. 6 y ss.

cionales sólo se diferencian de las permitidas y de las obligadas en la primera fase; en las inmediatas las técnicas de consecución son las mismas.

Ahora bien, ¿puede ser *necesaria* una acción? En un sistema constitucional ¿hay *derechos de ejercicio necesario*? La respuesta sólo puede ser afirmativa si se tiene en cuenta la función social a la que se atiende. Es el caso de la protección de la salud, de la vivienda, del trabajo, de la educación, como ejemplos más convencionales; pero también de la estabilidad política, del desarrollo, de la seguridad. Así, la tesis de Bobbio puede ser desarrollada en términos que permitan su aplicación en un Estado constitucional, para entender sus funciones.

Cuatro años después del primer gran ensayo sobre la materia, Bobbio publicó otro trabajo,<sup>16</sup> en el que amplía sus perspectivas previas. Acoge, en este segundo ensayo, las tesis concernientes a la función distributiva del derecho (“aquella a través de la cual quienes disponen del aparato jurídico asignan a los miembros del grupo social, sean individuos o grupos de intereses, los recursos económicos y no económicos de que disponen”), y la de *leverage and support* (“impulso y apoyo”, mediante las que se “asignan recursos para influir en las condiciones de vida de la sociedad”). Bobbio advierte que con la expansión del Estado administrativo “ha crecido enormemente la función distributiva del derecho”.<sup>17</sup> En seguida plantea lo que, para los efectos de este estudio, merece la mayor atención: las funciones del derecho deben analizarse en el ámbito de cada disciplina jurídica. La distinción, por ejemplo, entre derecho privado y público, aparece en Bobbio como un problema central cuando se trata de determinar sus respectivas funciones.

Desde esta perspectiva, las funciones del derecho constitucional no pueden dissociarse de las funciones del Estado, si bien tomando todas las precauciones necesarias para no caer en una nueva generalidad. El concepto de Estado, y sus respectivas funciones, plantearían una nueva dimensión de los problemas relativos a las funciones del derecho constitucional, y se entraría en un circuito inacabable de referencias e inferencias.

#### Análisis funcional de la Constitución

Entre los factores incluidos en un análisis funcional de la Constitución, se considera que:

- En todos los sistemas políticos, aun en los autoritarios, existen límites a la capacidad legiferante del Estado.

<sup>16</sup>N., Bobbio, *Intorno all' analisi funzionale del diritto*, traducido y publicado como “El análisis funcional del derecho: tendencias y problemas”, en *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990, pp. 255 y ss.

<sup>17</sup>*Ibidem*, p. 267.

- Los efectos prácticos producidos por la norma no siempre son los esperados por sus autores.
- La emisión de la norma no asegura su aplicación coercitiva. Suele suceder que se disponga del aparato para dictar la norma, mas no de la capacidad para hacerla cumplir en sus términos.
- La norma puede tener un contenido promocional, que contemple el establecimiento de condiciones para el desarrollo de todos o de algunos miembros de la comunidad.
- Pueden darse diferencias entre el enunciado normativo y las formas de su aplicación.
- Una misma norma puede producir efectos diferentes en momentos distintos.
- La resistencia a la norma puede sobrevenir a su adopción; viceversa, puede haber resistencia para su adopción, y adhesión a su aplicación.
- La adhesión a una norma en particular no implica adhesión al sistema que la genera.
- Los destinatarios de la norma pueden compartir los propósitos políticos de sus autores, pero no las decisiones normativas. También puede ocurrir lo contrario: que se acepten los términos de la norma, sin que esto implique conformidad con los principios o con los procedimientos políticos de sus autores.
- El predominio en la toma de decisiones normativas puede conducir al control sobre los órganos jurisdiccionales, con el pretexto de garantizar la aplicación de la decisión política.
- En los sistemas autoritarios la toma de decisiones se *autonomiza* de los destinatarios del poder; los representantes tienden a responder ante sus propios estímulos de dominación.
- Son frecuentes los procesos de *autopoiesis* que permiten que el sistema normativo produzca sus propios cambios, consecuentes con las normas germinales iniciales.
- La función *autopoiética* de la norma tiende a integrarse con una función análoga de orden político. La organización del sistema político realimenta el contenido de sus decisiones.
- El orden normativo puede ser utilizado para atenuar los efectos negativos de un sistema autoritario, en tanto que asegura el comportamiento estable y predecible de las instituciones.
- La norma puede ser el resultado de una relación entre variables, medidas por los agentes políticos investidos de competencia legislativa.

Conforme a esos criterios, examinaré las siguientes funciones de la Constitución: legitimidad institucional, control político, estabilidad social, regulación económica, mediación política, mediación jurídica y garantía. Se trata de funciones que están presentes desde la fase germinal de la Constitución, y que a lo largo de sus sucesivas reformas fueron adquiriendo diversos contornos y expresiones normativas. El criterio adoptado no excluye la existencia de otras funciones, pero he considerado que en estos siete rubros es posible encuadrar las funciones dominantes del sistema constitucional mexicano.

Como en todo sistema constitucional, una de las principales preocupaciones del legislador mexicano ha consistido en mantener actualizados los fundamentos de la legitimidad del poder. El Congreso Constituyente de Querétaro tuvo que resolver el dilema de establecer un poder político altamente concentrado, o de establecer las bases de una estructura democrática. La decisión se inclinó, claramente, en favor de la primera opción.

En un intento por superar las tensiones entre los diferentes grupos revolucionarios, los dirigentes acordaron celebrar una Convención que se inició en la Ciudad de México y luego se trasladó a Aguascalientes, con cuyo nombre se conoce. En octubre y noviembre de 1914 los revolucionarios discutieron acerca de la forma de organizar al país. Previendo que el destino inmediato de la Revolución favoreciera a una de las corrientes, en especial a la encabezada por Venustiano Carranza, zapatistas y villistas tomaron posiciones cercanas al sistema parlamentario. Ante el fracaso de la Convención, con la consiguiente agudización de los enfrentamientos, y para satisfacer las expectativas que el movimiento revolucionario había alentado, en septiembre de 1916 fue modificado el Plan de Guadalupe, con el propósito de convocar a elecciones para integrar un congreso constituyente.

Al inaugurar el Congreso, en Querétaro, el 1o de diciembre de 1916, Venustiano Carranza pronunció un extenso discurso perfilando las líneas generales de las reformas propuestas. Entre sus consideraciones incluyó referencias al sistema parlamentario, cuya adopción descartó aduciendo que en México no había una clase política suficientemente preparada, ni existían partidos políticos consolidados, ni se contaba con una tradición que hiciera posible el éxito de ese sistema. En la misma alocución subrayó que, por el contrario, al salir de un proceso de violencia armada y después de la trágica experiencia que culminó en el asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, lo recomendable era fortalecer los Poderes del presidente de la República. Cerraba el paso, así, a las propuestas formuladas en la Convención de Aguascalientes.

La argumentación legitimadora adoptada por Carranza fue recogida por el Constituyente, donde sin ambages se habló de un “presidente fuerte”. La definición de un poder concentrado quedaba establecida como característica de la Constitución revolucionaria, que investía a los órganos del poder de atribuciones para impulsar y consolidar cambios profundos en materia de relaciones sociales. Con motivo de ese criterio rector se hacía comprensible que la mayor proporción de facultades correspondiera al presidente. Sin embargo, se incurrió en un error de diseño que afectó el comportamiento de las instituciones

durante décadas: el sistema electoral quedó también en manos del presidente. En este sentido fueron determinantes los artículos 1o, 2o, y 9o, transitorios.

Conforme al artículo 1o se adoptó una importante excepción al texto constitucional. La fracción V del artículo 82 establecía que para ser presidente se requería no estar en servicio activo del ejército tres meses previos a las elecciones. En tanto que las elecciones debían producirse antes del 1o de mayo, fecha en la que quedaría instalado el Congreso, se eximía a los candidatos a la presidencia de un requisito que, de haberse aplicado, habría dejado sin posibilidades de contender a los comandantes revolucionarios; la excepción resultaba comprensible, si se tiene en cuenta que el movimiento revolucionario también era una forma de lucha por el poder. A su vez, el artículo 2o indicaba que el encargado del Poder Ejecutivo convocaría las elecciones tan pronto como fuera publicada la Constitución. Esta publicación ocurrió el 5 de febrero, y la convocatoria fue expedida el día 6. Finalmente, el transitorio 9o facultaba al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista para expedir la ley electoral aplicable de inmediato. La ley también fue promulgada el 6 de febrero de 1917.

La ley electoral de 1917 representó un primer escollo para la legitimidad del poder político. El proceso electoral, desde el empadronamiento hasta el cómputo de los votos, quedaba sujeto a las autoridades municipales. Además, eran esas autoridades las que imprimían y controlaban las boletas electorales (artículo 15), y los electores debían firmar las boletas antes de depositarlas en las urnas. Quienes no sabían firmar, debían hacerse acompañar de un “testigo” y, “en presencia de la Mesa”, decían en voz alta el nombre de la persona en cuyo favor votaban (artículo 26). Así, la fórmula legal propició, desde 1917, el control sobre los electores por parte de las autoridades municipales. Las distorsiones electorales se produjeron, por tanto, desde el primer momento de la vida de la nueva Constitución.

El sufragio secreto, como derecho del elector, sólo fue parcialmente asegurado por la ley electoral de 1918 (artículos 48 y 55), en la que también se previeron sanciones para quienes incurrieran en delitos “de corrupción electoral, sustracción o falsificación de votos” (artículo 39). La autoridad municipal, sin embargo, seguía siendo el eje del proceso.

Entre los muchos factores que contribuyeron a una prolongada descomposición política en el país, los vicios del sistema electoral ocupan un lugar sobresaliente. La inexistencia de procedimientos electorales confiables, perpetuó el conflicto armado como una forma de lucha política. En tanto que el instrumento utilizado para acceder al poder no se avenía con procedimientos democráticos y fue haciéndose recurrente la apelación a recursos de fuerza, la atención de los agentes políticos se dirigió, esencialmente, a la consecución de medios de combate ajenos a los trámites legales electorales.

Los errores en el diseño normativo aplicable a las elecciones dieron lugar a que, en lugar de tener una lucha electoral por el poder civil, se produjera una



lucha militar por el poder civil. La antinomia era clara, y sus efectos institucionales se prolongaron a lo largo de las décadas, afectando las posibilidades de una democracia estable en México. La solución adoptada no consistió en depurar los procesos electorales, mediante arbitrios democráticos, sino en atenuar la pugnacidad de los dirigentes políticos a través de mecanismos de persuasión incompatibles con la democracia. El poder político se centralizó al máximo, y a partir de una posición de fuerza se adoptaron técnicas de persuasión o de disuasión que se convirtieron en rutina. Las variantes de la cooptación y de la intimidación se justificaron en tanto que representaban la pacificación del país. Después de un desgarramiento sistemático del tejido social, se entendió que la mejor forma de recuperar la cohesión era a través del ejercicio coercitivo del poder fáctico.

Para hacer posible ese ejercicio del poder, sin embargo, era necesario dotar al presidente de la República de un haz de facultades suficiente para atraer o para aniquilar a los adversarios, y para mantener incentivos suficientes que aseguraran la lealtad de los seguidores. La Constitución ofrecía varias de las soluciones requeridas. La función legitimadora del ordenamiento jurídico se trasladó del ámbito electoral al sistema de partido dominante; la lucha pública, abierta y plural, habitual cuando compiten diversos partidos en condiciones de libertad, se redujo a la lucha interna, subrepticia, substraída por ende al conocimiento y a la decisión de los electores.

Entre las medidas que contribuyeron a la centralización del poder y que facilitaron el advenimiento de un sistema de partido dominante, sometido a las decisiones presidenciales, figuran las reformas de 1928 (artículo 73, VI) que puso en manos del presidente el gobierno del Distrito Federal, y de 1929 (artículos 73, X, y 123), que “federalizó” (en este caso, que centralizó), la legislación laboral y su correspondiente aplicación.

Además, en tanto que la organización de las elecciones siguió siendo competencia de las autoridades municipales (hasta la ley de 1946, mediante la que también se “federalizó” el proceso electoral y se constituyó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral), el control político sobre las postulaciones de candidatos para integrar los ayuntamientos dio un extraordinario poder a los gobernadores y representó un incentivo para que contribuyeran al éxito del partido dominante. La estructura piramidal del poder permitía que, en tanto que los gobernadores contribuyeran a la integración del Congreso conforme a los intereses políticos de los presidentes, los presidentes tolerarían la presencia de gobernadores poderosos, algunos de los cuales advendrían en depositarios vitales del poder político en sus entidades. El caciquismo se enseñoreó de buena parte del territorio nacional, y para desterrarlo jugó una función importante la ley electoral del año 46.

La legitimidad, empero, sufrió una significativa erosión por lo que respecta al origen de los titulares de los órganos del poder. De ahí que durante las primeras décadas de vigencia de la Constitución se haya puesto un especial énfasis en

las reivindicaciones de carácter social. El discurso orientado en esta dirección encontraba un adecuado soporte en los preceptos constitucionales, por lo que su reiteración enfática adquirió los visos de una estrategia legitimadora. Aquello en que la Constitución era insuficiente, desde el punto de vista de procedimientos democráticos para acceder al poder, y para controlar a sus titulares, se veía compensado por una insistente retórica en torno a la carta fundamental.

La Constitución desempeñó una función legitimadora del poder no por sus disposiciones democráticas, de las que ciertamente carecía, sino por sus enunciados programáticos. La doctrina desarrollada en torno a la carta queretana distinguió entre las partes orgánica y dogmática de la Constitución, y mientras que numerosos autores señalaban las deficiencias de la primera, se aupaba la importancia de la segunda. De ahí que la primera reforma, de pequeña dimensión formal pero de gran alcance político, haya sido la adoptada con relación al transitorio 14, en 1921, para restablecer la Secretaría de Instrucción Pública, esta vez denominada de Educación. En 1934 fue adoptada una decisión radical en materia educativa: mediante la reforma del artículo 3o se estableció la educación socialista. En este caso también se vieron acrecidas las atribuciones presidenciales, amén de que ofreció una oportunidad, exhaustivamente aprovechada, para movilizar a la sociedad. Esta reforma representó asimismo un instrumento de legitimación del poder.

Los aspectos más sensibles de la relación social, el laboral y el agrario, estaban plenamente descentralizados conforme al texto original de la Constitución. El artículo 27 facultaba a los congresos locales para expedir leyes para el fraccionamiento de los latifundios, y el artículo 123 les daba atribuciones en materia de leyes sobre el trabajo. En 1929 la materia laboral pasó a ser competencia exclusiva de la Federación, y en cuanto al capítulo agrario sucedió otro tanto en 1934. Con estas medidas se pusieron a disposición del presidente dos instrumentos capitales que le permitieron ejercer un fuerte control sobre las organizaciones sociales de trabajadores y de campesinos. Así, la Constitución facilitó la progresiva concentración del poder por el presidente, otorgándole un instrumento de legitimidad por la función, que compensó el déficit generado por las carencias en materia electoral, base de la legitimidad de origen.

El tema social resultó muy funcional para los objetivos de legitimación por la actuación de los gobernantes, a tal punto que el adjetivo “social” comenzó a menudear en el texto constitucional. En 1917 la Constitución sólo utilizaba la voz “social” en cuatro ocasiones; en la actualidad la emplea en más de cincuenta casos. Sin embargo, este recurso retórico fue perdiendo paulatinamente sus efectos diversivos, por lo que se hizo necesario volver la mirada hacia instituciones que legitimaran a los titulares del poder.

En esa dirección se encaminaron, esencialmente, las reformas para adoptar el voto femenino, el voto juvenil, las reformas en materia de procesos electorales, la integración del Congreso y la estructura del gobierno del Distrito Federal.

La historia del voto femenino en México es accidentada. En esta, como en otras áreas, las constituciones locales precedieron a la federal. Chiapas le dio voto a la mujer en 1925 y Puebla en 1936. En el ámbito federal, la iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas estuvo antecedida por numerosas expresiones públicas de exigencia por parte de las mujeres organizadas.<sup>18</sup> En 1937 el presidente dio respuesta a los crecientes brotes de inconformidad debidos a la exclusión femenina y envió una iniciativa de reformas al artículo 34 de la Constitución.

En la etapa previa a esa iniciativa se había planteado la posibilidad de una interpretación gramatical de la Constitución, que sin más trámite habría permitido el voto femenino. La Asociación de Constituyentes, por entonces muy influyente, aclaró que en el ánimo del Congreso de Querétaro no había estado la intención de privar de derechos a la mujer. La verdad es que el asunto no había sido abordado, y que con relación a la mujer apenas se habían formulado unos cuantos pronunciamientos a lo largo de la Revolución. No obstante la presencia abnegada de la conocida “soldadera”, a la mujer prácticamente no se le prestó atención, con las plausibles excepciones de Salvador Alvarado en Yucatán, y de Emiliano Zapata en el Sur.

El hecho es que cuando se comenzó a discutir el voto femenino, se exhibió una clara manipulación del texto constitucional. Las deficiencias en cuanto a la técnica de reforma constitucional han sido, en ocasiones, más aparentes que reales. Si bien es cierto que en numerosas ocasiones los errores han resultado del desconocimiento, en otras se ha tratado de una utilización deliberada de inercias para reformar, de manera expresa, lo que se habría podido alcanzar mediante una interpretación conforme con el texto constitucional. También es verdad que durante largo tiempo padecemos la debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación, que le vedaba la posibilidad de haber resuelto un caso como el voto femenino, y que el Congreso rara vez ha hecho uso de la facultad interpretativa que le confiere el inciso F del artículo 72 desde 1917 (y el 71 de la Constitución anterior, desde 1874).

En algunas Constituciones y leyes recientes se ha comenzado a adoptar lo que se denomina “lenguaje de género”. Por múltiples razones es de esperar que sea una moda pasajera. Las normas, en todos los idiomas donde no se utiliza el neutro, son redactadas en género masculino. De manera convencional se ha aceptado que se alude a la totalidad de las personas. De no ser así, en el caso específico de la Constitución mexicana se habría tenido que admitir que sólo hay mexicanos varones, pero no mexicanas, según reza el capítulo II del título primero, que únicamente se regula la situación de los extranjeros hombres, o que sólo las personas de sexo masculino pueden trabajar o deben pagar impuestos. Es evidente que

<sup>18</sup> Puede consultarse el documentado estudio de Enriqueta Tuñón, *iPor fin... ya podemos elegir y ser electas!*, México, Conaculta-INAH, 2002, pp. 33 y ss.

una interpretación de este jaez, en este momento, no se le ocurriría a nadie. Sin embargo sí se le ocurrió a muchas personas en México, en la década de los años treinta, cuando las organizaciones femeniles plantearon que, interpretando en sus términos el artículo 34, la voz “ciudadanos” incluía a ambos sexos.

Para extender el voto a la mujer, que bien pudo hacerse reformando la ley electoral, e incluso sin reforma alguna, se consideró indispensable modificar expresamente la Constitución. No se reparó que, al hacerlo, se daría lugar a posibles formas de aplicación discriminatoria de la norma en todo aquello en que no se hubieran hecho las adecuaciones concomitantes. Esto, por supuesto, es lo menos relevante. Lo que sí importa es que tampoco se quiso enmendar la norma, sino sólo hacer un gesto que permitiera utilizar la movilización femenina, para realizar acciones de naturaleza política que legitimaran al sistema.

La iniciativa presidencial, anunciada en el informe ante el Congreso el 10 de septiembre de 1937, fue aprobada por unanimidad y con celeridad en ambas Cámaras. Un año más tarde, en septiembre de 1938, los estados la habían aprobado también, y sólo faltaba el cómputo formal previsto por el artículo 135. Nunca se produjo. En cambio, para compensar por la espera, en cada uno de los sectores del Partido Nacional Revolucionario (PNR), incluido el militar, se abrieron espacios para que las mujeres se incorporaran a trabajar por ese partido.

Se ha querido atribuir la ausencia del cómputo a los infundados temores de que la mujer hubiera podido inclinarse por opciones electorales conservadoras. Esto, de alguna manera, estuvo presente en el debate congresual y lo había estado también en los medios políticos e informativos de los años previos. Algo podía temerse, sobre todo si se tenía a la vista que en España, en 1933, numerosas mujeres se había inclinado por las tendencias de derecha. Al mediar la década, la situación en México era tensa. En 1937 se produjeron diversos acontecimientos que preocuparon al gobierno cardenista. Por ejemplo, en marzo el papa Pío XI había expedido la encíclica *Firmissimam constantiam*, dirigida a la feligresía mexicana, indicando que “un católico debe tener buen cuidado de no omitir el ejercicio de sus derechos cívicos cuando el bien de la Iglesia y del país lo requieren”, y en mayo fue fundada la Unión Nacional Sinarquista, antecedida por la Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa. Poco después, el 18 de marzo de 1938 fue decretada la expropiación petrolera y, en la Sociedad de las Naciones, Isidro Fabela pronunció, en nombre de México, la única condena de un país extranjero en contra la anexión alemana de Austria; en mayo siguiente, el general Saturnino Cedillo desconoció al gobierno federal; en enero de 1939 se integró el Comité Revolucionario de Unificación Nacional, luego transformado en partido, para postular al general Juan Andrew Almazán; y en septiembre del mismo año fue fundado el Partido Acción Nacional (PAN). El presidente tenía demasiados frentes abiertos y debió advertir la posibilidad de ampliar su base social de apoyo, contando con el movimiento femenino, al que por otra parte no expondría al apetito de las nacientes formaciones políticas opositoras ni de los simpatizantes del fascismo.

Considero que no había temor por la inclinación conservadora de la mujer; el cálculo debió ser de otra naturaleza. Después de todo la iniciativa para darle el voto había procedido del presidente, y del PNR dependía la realización del cómputo para que la reforma entrara en vigor. Además, sólo ese partido, y no los otros, había franqueado sus puertas a la participación femenina. En tanto que esa situación se mantuviera, el activismo político de la mujer se realizaría en las filas de ese partido, influyendo en el ámbito familiar a su favor. En contraste, las demás organizaciones políticas en formación no prestaron atención a la mujer considerando que, por carecer todavía del derecho a votar, su militancia resultaría inútil. El diferimiento pudo ser, por ende, una estratagema para mantener a las mujeres, interesadas en la política, dentro de las filas de un partido que les había ofrecido una esperada reivindicación, y para evitar su adhesión a otras formaciones partidistas. Fue, en este sentido, un caso de reforma anunciada pero no realizada, que tuvo efectos en el proceso de legitimación del sistema.

Pasó el tiempo, empero, y el mismo personaje político que diseñó la política interior del presidente Manuel Ávila Camacho, supo reservar para sí la prometedora ciudadanía de las mujeres. Miguel Alemán, una vez ungido como candidato presidencial por el partido dominante, ofreció recuperar la iniciativa del voto femenino. Esto aseguró una participación nutrida de mujeres en su campaña. La fracción desprendida, organizada en torno a otro aspirante presidencial, Miguel Henríquez Guzmán, también incluyó los derechos de la mujer en su programa político, pero a la postre no se formalizó esa candidatura, por lo que sus propuestas perdieron vigencia. La lucha, en ese momento, era por la efectividad del voto, más que por su ampliación.

La reforma alemanista se circunscribió al voto femenino en el ámbito municipal. Con apenas dos votos en contra en la Cámara de Diputados, y por unanimidad en el Senado, fue aprobada la adición al artículo 115, que entró en vigor en febrero de 1947. En este caso la reforma, de menor alcance que la proyectada años atrás, tuvo un efecto no deseado por sus autores, pues impulsó el desarrollo de la vida democrática en la escala municipal, que por cierto correspondía a la estrategia política del PAN.<sup>19</sup> El menosprecio por la oposición no le permitió advertir a los autores de la reforma que en el largo plazo a quienes más beneficiaba era a las formaciones opositoras que, por la cortedad de sus recursos económicos, podían encontrar formas más viables de implantación en los municipios. Para el partido dominante debió contar el hecho de que precisamente hasta 1946 las elecciones habían estado confiadas a las autoridades municipales, por lo que se presumía que los agentes políticos seguirían ejerciendo un firme control sobre los electores. De esta manera se esperaba conducir el voto femenino con cierta facilidad, y evitar así los sobresaltos de un eventual

<sup>19</sup> Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 77 y ss.

descontrol en las elecciones presidenciales. De cualquier forma, el efecto de legitimación era perceptible.

En cuanto al voto femenino, el paso final se produjo con motivo de la reforma de 1953 al artículo 34. Las elecciones federales del año previo habían sacudido a la opinión pública nacional; todavía se desconoce el número de defunciones debidas al enfrentamiento entre henriquistas y priístas, con motivo de los comicios de julio de 1952. Era indispensable, en las circunstancias de tensión que siguieron al proceso electoral, voltear la mirada hacia la fuente de legitimación que representaba el sufragio femenino. El discurso oficial, basado en la reforma constitucional, daba lugar a que se afirmara, y era cierto, que en el ámbito federal el electorado mexicano se había duplicado.

La función legitimadora de la reforma de 1953 se apoyaba en que, durante los años previos, había surgido un pequeño pero muy activo grupo de abogadas, funcionarias y lideresas, que al mismo tiempo que facilitaban la adopción de la reforma, le imprimían un carácter democratizador. Advirtiendo sus efectos, los diputados del PAN se pronunciaron a favor del voto femenino pero en contra de la reforma, aduciendo que simplemente debía concluirse el trámite pendiente desde 1938. A su vez, el Partido Popular planteó que se redujera la edad para alcanzar la ciudadanía, para de esa forma restar algunos méritos a la propuesta presidencial. Todos debieron advertir que, tal como se planteaba la iniciativa, su aprobación sería utilizada políticamente por el sistema como un elemento de legitimación.

#### Voto juvenil

Una profunda crisis afectó profundamente al sistema político mexicano con motivo de los sucesos de 1968. La violenta represión de que se hizo víctima a la población de la Ciudad de México, y especialmente a los estudiantes, lesionó las bases de legitimidad de los titulares de los órganos del poder. La gravedad de los hechos ha tenido repercusiones de mayor magnitud de lo que en su momento imaginaron los protagonistas. Entre las respuestas con las que se pretendió paliar el efecto negativo en cuanto a la percepción de ilegitimidad de las autoridades, figura una nueva reforma al artículo 34, esta vez para reducir la edad de ciudadanía de 21 a 18 años. La reforma fue publicada en diciembre de 1969, poco más de un año después de los trágicos acontecimientos.

A diferencia del voto femenino, que implicó un largo proceso de gestación y acerca del cual se obtuvo una clara rentabilidad política, el voto de los jóvenes se tramitó en un ambiente de tensión. No hubo preparación para recibir la reforma, y con ella tampoco se resarcía el agravio infligido a la sociedad. En especial, las organizaciones estudiantiles no valoraron la reforma constitucional, porque la magnitud del impacto no dejaba márgenes para considerar que la participación política podía ser un sucedáneo frente a los atropellos sufridos. Pese a que la reforma produjo una importante ampliación del número de

potenciales electores, la abstención siguió caracterizando a los procesos electorales locales y federales inmediatos. La reforma no modificó la percepción negativa que se tenía de los órganos del poder y de su legitimidad.

### Integración del Congreso

Uno de los instrumentos de legitimación más intensamente utilizados, ha consistido en redefinir la integración del Congreso. Por esta vía se abrió la posibilidad de que la oposición tuviera una presencia creciente en la vida congresual mexicana, hasta llegar incluso a diferenciarse la mayoría que integra las Cámaras de la que elige al presidente de la República.

Desde su texto original, el artículo 52 fue uno de los más dinámicos. Sus cambios se producían con regularidad decenal, para acompañar los resultados de cada censo de población. En su versión original disponía que, por cada sesenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil, sería elegido un diputado. Esta estimación se hizo conforme al censo de 1910; progresivamente se fueron haciendo ajustes, en 1928, 1942, 1951, 1960 y 1972, hasta que, con motivo de la reforma política de 1977, se abandonó el criterio demográfico y se adoptó el *distrital*, con un número siempre fijo de diputados.

Con motivo de los sucesivos cambios fue ampliándose discretamente la composición de la Cámara de Diputados, mientras que se mantuvo relativamente estable el número de senadores, relacionado por décadas con el de estados de la Federación. Sin embargo, el partido dominante generó prácticas tan avasalladoras, que el sistema representativo entró en crisis. El Congreso dejó de ser un órgano de representación de las tendencias y de la realidad política mexicana, con lo que se produjo un serio problema para la legitimidad del sistema en su conjunto.

Con este motivo en 1963 fue reformado el artículo 54, para adoptar un mecanismo, ciertamente original, consistente en atribuir cinco diputados a los partidos que, en la votación nacional, obtuvieran el dos y medio por ciento de los sufragios, y uno más, por cada medio por ciento adicional, hasta un máximo de veinte diputados. El mecanismo permitió que el sistema representativo tomara un discreto aliento. Al involucrar a los partidos de oposición, algunos de los cuales no alcanzaron el porcentaje requerido pero a los que de todas formas se adjudicaron siales en la Cámara, se consiguió el objetivo procurado: darle una nueva base a la legitimidad del sistema político mexicano.

Como era muy abultada la desproporción entre los diputados del PRI y los pertenecientes a las fuerzas opositoras, y se habían registrado los trágicos hechos de 1968, en 1972 se amplió el mecanismo de diputados de partido, reduciendo la votación requerida al dos por ciento, y ampliando hasta veinticinco el número de diputados posibles, por esta vía.

Con motivo de esas reformas, a partir de 1965, cuando se produjo la elección en la que se aplicó el sistema de diputados de partido, el Congreso ha esta-

do integrado por diversas fuerzas políticas. Ambas reformas tuvieron la virtud de alentar la vida de los partidos políticos, y permitieron trasladar numerosas muestras de inconformidad hacia formas orgánicas de expresión política. Una vez más, mediante un planteamiento imaginativo, se obtuvo el objetivo de legitimar al sistema vigente. Con todo, la función equilibradora de esa reforma se agotó en menos de tres lustros.

A partir de los años cincuenta se habían producido expresiones de inconformidad, sobre todo gremial, que adoptaron formas de lucha directa; la intensidad de sus demandas creció en la medida misma en que los dirigentes eran reprimidos. Además, numerosos intelectuales y artistas hicieron causa común con las exigencias de mayores espacios de libertad sindical. Después de los acontecimientos de 1968 también surgieron focos de actividad guerrillera que perseguían objetivos distintos, pero cuya actividad ponía en tensión al conjunto de las instituciones. En estas circunstancias surgieron dos importantes iniciativas: una reforma política en 1977, y una ley de amnistía en 1978. Ambas entraron en sinergia, de suerte que las conductas que eran contempladas como ajenas al ordenamiento jurídico, se adecuaron al nuevo esquema constitucional. En este caso se produjo una hábil compensación entre la legalización de los actores marginales y la legitimación de los actores estatales.

Conforme a la nueva reforma del artículo 54 constitucional, desaparecieron los diputados de partido y se incorporaron cien diputados de representación proporcional, a la vez que trescientos diputados serían elegidos por mayoría en otros tantos distritos. De esta manera se mitigaría la subrepresentación de los electores que se decantaban por la oposición, y la sobre representación que resultaba de la fuerte presencia del partido dominante. En 1986 se modificó la integración de la Cámara de Diputados, ampliando a doscientos los correspondientes al sistema de representación proporcional.

En la medida en que dentro del aparato del poder había significativas resistencias ante la reforma, se adoptó un mecanismo, identificado como “cláusula de gobernabilidad”, en virtud del cual, si un partido obtenía más del 51 por ciento de los votos, pero el número de sus triunfos en los distritos de mayoría era inferior a esa proporción, tendría derecho a que se le acreditaran diputados de representación, sin que pudieran exceder, entrambos, del setenta por ciento del total de la Cámara. De esta manera se garantizaba que el conjunto de las fuerzas de oposición tendría, como mínimo, el treinta por ciento del total. La fórmula de protección de la mayoría se acentuó en 1990, ante la expansión de los partidos de oposición. Quedó establecido que a un partido le bastaba con ganar la mayoría de los distritos más el treinta y cinco por ciento de la votación, para que se le adjudicara, de manera automática, la mayoría absoluta, sin que en todo caso pudiera exceder del sesenta por ciento del total de la Cámara. Luego de más retoques, en 1993, en 1996 se adoptó como límite que ningún partido podría contar con un número de diputados que representaran un porcentaje del total de la Cámara que excediera el ocho por ciento de su votación nacional.



En suma, en menos de veinte años se introdujeron cinco fórmulas distintas para determinar la integración de la Cámara de Diputados. Este es un dato indicativo de la volatilidad del sistema representativo mexicano, y de los apremios que vivió para encontrar un mecanismo adecuado a su legitimación. La ampliación a doscientos diputados de mayoría también ha permitido que los partidos compensen las luchas por posiciones políticas que se producen en su interior. Aún así, hasta ahora ha sido imposible evitar los procesos de trasvase de un partido a otro. La Constitución y sus leyes reglamentarias en la materia no han adoptado instrumentos que estimulen la lealtad a los partidos; por el contrario, subsisten factores que alientan el transfuguismo.

La lógica de las reformas consistía en legitimar una manera de ejercicio del poder, para lo cual se fueron adoptando esquemas que hacían más flexible el acceso al poder. En el caso de las sucesivas reformas políticas se procuró, con éxito, la legitimación de un concepto de poder que, tendencialmente, apuntaba hacia su democratización. Empero, al revisar las bases que hacían inoperante el sistema representativo para imprimirles un nuevo perfil no se tuvo en cuenta que los partidos requerían, a su vez, de normas que los protegieran. Un sistema representativo es vulnerable si la composición de los órganos del poder no refleja las orientaciones de la mayoría ciudadana; pero también lo es si se descuida el sistema de partidos.

Las organizaciones políticas de la ciudadanía son instancias de intermediación con relación a las cuales no conviene acentuar los efectos de la ley de hierro de las oligarquías, enunciada por Roberto Michels, ni exponerlas a procesos de entropía. En ambos casos resultan disfuncionales y trasladan sus defectos al sistema representativo. Con las sucesivas reformas al artículo 41, a partir de 1977, se inició un ciclo que se dejó inconcluso, pues no desembocó en una ley de partidos. Por esta razón, la función legitimadora de las reformas en materia electoral no ha alcanzado la plenitud de sus efectos. Claro que, como se verá más adelante, tampoco ha sido abordado satisfactoriamente el problema del control político, por lo que la acumulación de déficits institucionales impide que las reformas satisfagan por completo las expectativas sociales de legitimidad.

Otra vertiente para ampliar y consolidar al sistema representativo, ha sido la integración del Senado. En 1986 fue reformado el artículo 56 para introducir el sistema de renovación trienal, por mitades, del Senado. El sistema tenía ventajas en cuanto a que atenuaba las desventajas de la no reelección sucesiva de los legisladores. Mediante ese procedimiento era posible preservar una especie de memoria orgánica y dar una cierta continuidad a las prácticas senatoriales, a la vez que facilitaba el tránsito de una Cámara a la otra.

Pocos años más tarde, en 1993, fue modificada la integración del Senado, y se hizo necesario volver al sistema de renovación completa del Senado, cada seis años. Esto se debió a que, con motivo de esta reforma, el número de senadores se duplicó, pasando a cuatro por cada entidad federativa. De éstos, tres eran elegidos por mayoría y uno correspondía a la primera minoría. De

esta manera, treinta años después, a semejanza de lo que se había hecho con la Cámara de Diputados en 1963, se franqueaba la entrada de la oposición al Senado. La nueva integración venía a reforzar la legitimación del sistema representativo, pues las tensiones entre ambas Cámaras se hacían ostensibles, con una manifiesta contradicción entre el pluralismo presente en la de Diputados y el verticalismo en el Senado.

El esquema, empero, no satisfizo las expectativas de la oposición, porque conforme a las tendencias electorales del momento, el Senado adquirió una composición bipartidista, y no pluripartidista como la Cámara de Diputados. Por esta razón, en 1996 se siguió una lógica más cercana a la aplicada en el caso de los diputados, y fue adicionado un nuevo procedimiento electoral para la integración del Senado: el proporcional. De esta suerte, manteniéndose el número adoptado años atrás (128 senadores), se redujo a dos el de los mayoritarios por estado, se dejó el de primera minoría y fueron agregados treinta y dos de representación proporcional.

Desde un punto de vista técnico, la composición del Senado es muy heterodoxa. Desde luego, la primera consecuencia es que se abandonó la tesis del constitucionalismo estadounidense en cuanto a que el Senado representaba a los miembros del pacto federal. Se trata, en todo caso, de un sacrificio menor, habida cuenta que el funcionamiento de las instituciones y el origen de sus titulares representan un problema mayor. La solución, pues, es controvertible en el orden doctrinario, pero funcional por lo que respecta a sus objetivos legitimadores.

Lo que no se previó, una vez más, es que la gran semejanza en la integración de ambas Cámaras sería disfuncional para los partidos políticos. La experiencia muestra una gran cantidad de casos en los que miembros de los mismos partidos votan de manera distinta, y hasta opuesta, en cada Cámara. Los acuerdos entre los partidos tienen vertientes y contenidos diferentes en cada Cámara, lo que limita las funciones de la negociación política e impide la consolidación de decisiones. Las pugnas que se producen en el interior de toda organización política, ahora trascienden al Congreso y condicionan su operación. De esta manera lo que se concibió como un mecanismo legitimador del sistema representativo, ha tenido un efecto erosivo sobre uno de los pilares de ese sistema: los partidos políticos. El error en el diseño ha hecho que la reforma del artículo 56 ofrezca resultados paradójicos: por un lado un Senado más vital en cuanto al debate, pero menos eficaz en cuanto a las decisiones, y por otra parte unos partidos menos articulados en cuanto a sus posiciones políticas.

#### Organismos y procesos electorales

Uno de los pilares de la legitimidad es el sistema electoral. Los vicios que afectaron los procesos para elegir a los titulares de los órganos del poder llegaron a ser inocultables. La desconfianza en las elecciones produjo una elevada

corriente de abstención, que solía ser compensada mediante procedimientos políticos irregulares, denominados coloquialmente como “acarreo”. Congregar y trasladar a grandes contingentes de votantes, mediante ofrecimientos que incluían desde los alimentos del día hasta gratificaciones dinerarias, se convirtió en una práctica constantemente afinada. Pero la apariencia cedió ante la convicción generalizada de que los procesos electorales no cumplían con su función central: legitimar a los titulares de los órganos de autoridad.

El argumento de que se contaba con la mayoría no fue suficiente para disuadir a un vasto sector de que las elecciones obedecían a un patrón fraudulento. Se hizo necesario, por ende, emprender una nueva serie de medidas que aportaran al sistema un argumento legitimador convincente. Se optó, como en otros casos, por una estrategia incremental que permitiera ofrecer, en tramos progresivos, lo que podía llegar a ser un sistema electoral fiable.

Hasta 1946, la organización de las elecciones correspondió a las autoridades municipales; a partir de ese año el responsable fue el gobierno federal. Sin embargo, se trata de un asunto que fue incorporado a la Constitución muy tardíamente. El primer paso en esa dirección se produjo como motivo de la reforma política de 1977, cuando el artículo 41 fue adicionado para incluir una referencia a los partidos políticos.<sup>20</sup> Los partidos políticos fueron objeto de regulación normativa, por primera vez, en la Ley electoral de 1911, pero sólo sesenta y seis años más tarde fueron considerados constitucionalmente como organizaciones de ciudadanos y entidades de interés público por la Constitución.

En nuestro texto constitucional existen numerosas adiciones mal colocadas. En el caso de los partidos, empero, se acertó en cuanto a la ubicación del nuevo texto. Desde 1857, los artículos 39, 40 y 41 han sido el eje del sistema constitucional mexicano.<sup>21</sup> El último de estos preceptos disponía, en su texto original, que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes constituidos, federales y locales. A esa disposición fueron adicionados cinco párrafos, en 1977, referidos a los partidos políticos. Nada se dijo, todavía, de los procesos electorales.

Pocos años después la parsimonia dejó su lugar al vértigo normativo. En sólo seis años (entre 1990 y 1996), se introdujeron cuatro nuevos cambios al artículo 41. Esas modificaciones sucesivas tuvieron una naturaleza típicamente incremental. Cada una fue condicionando la siguiente, en un claro proceso *autopoiético*. En 1990 la organización de las elecciones dejó de ser una función gubernamental y se transformó en una función estatal, cuyo desempeño corres-

<sup>20</sup> Al establecerse la figura de los diputados de partido, en 1963, no se contempló, dentro de la Constitución, su naturaleza jurídica. La referencia a los partidos, en esa ocasión, fue sólo la consecuencia del mecanismo para integrar la Cámara de Diputados.

<sup>21</sup> La afortunada redacción de esos preceptos se debe a la Comisión de Constitución, instalada el 22 de febrero de 1856, e integrada por Ponciano Arriaga, José Ma. Castillo Velasco, Joaquín Cardoso (por razones desconocidas no suscribió el proyecto, nunca intervino en la tribuna y se caracterizó por sus ausencias), José Ma. Cortés Esparza, Pedro Escudero y Echánove, Antonio Escudero, León Guzmán, José Ma. Mata, Melchor Ocampo, Isidoro Olvera, José Ma. Romero Díaz y Mariano Yáñez.

pondió a los órganos ejecutivo y legislativo, con la participación de los partidos y de los ciudadanos. Se preveían, además, mecanismos de impugnación y un tribunal electoral. Otro aspecto importante consistió en iniciar el ciclo que culminaría en la supresión de la llamada “auto calificación” de las elecciones de los integrantes de las Cámaras del Congreso.

El siguiente paso, en 1993, fue resultado de la reforma anterior, pues se hizo necesario precisar que la interposición de recursos en materia electoral no producía efectos de carácter suspensivo, y, además, ya no se aludía a un “tribunal electoral”, sino al Tribunal Federal Electoral, al que se invistió de autonomía y cuyas decisiones se convirtieron en definitivas e inatacables. Los tres órganos del poder quedaron responsabilizados de la debida integración del Tribunal, con lo cual, al incluir a la judicatura, se completó el ciclo conforme al cual la función electoral tiene naturaleza estatal. Una vez más, la reforma previa determinó el contenido de la subsiguiente.

Sólo transcurrieron unos meses (septiembre de 1993 a abril de 1994), para que se produjera un nuevo ajuste. Las tensiones previas a las elecciones federales de ese año, especialmente aciago, obligaron a reformar una vez más la Constitución. La desconfianza no había sido superada y ya no afectaba sólo a las autoridades; involucraba asimismo a los partidos. Por eso se optó por dar autonomía al organismo encargado de la organización electoral, y por incluir la figura de los consejeros ciudadanos.

De manera paralela, para fortalecer a los partidos en su función de intermediación política entre la ciudadanía y los órganos del poder, a partir de 1993 se facultó al legislador para determinar el régimen de financiación de los partidos y de las campañas. Este aspecto fue objeto de mayor precisión en la reforma de 1996.

Finalmente, los cuestionamientos a la legitimidad de los presidentes y de los legisladores fueron superados cuando, además de consolidarse el sistema de controles sobre los comicios, con motivo de la reforma de 1996, se adoptó un nuevo sistema para la calificación de las elecciones. El Tribunal Electoral quedó incorporado al Poder Judicial de la Federación y facultado para calificar la elección del presidente (artículo 99), mientras que el Instituto Federal Electoral (IFE), convertido en órgano de relevancia constitucional, califica las elecciones de los legisladores y realiza el cómputo de la elección presidencial.

A pesar de los significativos avances, el diseño de las dos instituciones fundamentales en materia electoral, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presentan errores estructurales que han comenzado a plantear problemas, y que pueden llegar a irradiar efectos negativos sobre los objetivos legitimadores que persiguen. En tanto que se puso la mayor atención en las facultades y en la integración de esos órganos, no se advirtió, empero, que la periodicidad de su renovación también podía llegar a constituir un problema significativo.

En el caso de los consejeros del IFE, el artículo 41 no restringe la posibilidad de que la Cámara de Diputados los reelija. Considero que, precisamente por tratarse de un órgano técnico, en el que se procura asegurar la mayor independencia posible de sus integrantes con relación a los partidos, la reelección sería un resultado de su desempeño, que podría contribuir a valorar las funciones de los consejeros. Además, es posible que se tome la decisión política de no reelegirlos, pero eso no significa que este haya sido el criterio adoptado cuando la reforma se introdujo. En el caso de los magistrados del Tribunal, en cambio, se estableció que la duración de sus funciones es de diez años, improrrogables.

En ambas instituciones, por otra parte, la norma constitucional incide en el mismo error: la sustitución de todos sus integrantes es simultánea. Esta mecánica genera dos problemas de consideración: no permite la acumulación de experiencias y produce tensiones entre los partidos, en cada una de las Cámaras responsables de hacer las respectivas designaciones. Es verdad que no existe un solo sistema de designación de titulares de las instituciones políticas que no presente ventajas y desventajas. De cualquier forma, en todos los casos es preferible evitar la virtual desintegración de los órganos electorales, o por lo menos eludir su reintegración completa cada determinado periodo. Como señalé antes, en el caso del IFE podría darse, constitucionalmente, la renovación del nombramiento de sus miembros; esto, sin embargo, no es viable en el caso de los magistrados del Tribunal.

Lo recomendable, en ambos casos, habría sido que la sustitución de los consejeros y de los magistrados se produjera de manera escalonada. No es remoto que, dentro del proceso evolutivo de los preceptos constitucionales, en algún momento se produzca una adecuación en ese sentido. También sería deseable que el periodo de los magistrados tuviera la misma duración que corresponde a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. La estabilidad de los funcionarios electorales, y la conveniencia de que su experiencia se pueda acumular y transmitir a quienes paulatinamente vayan ingresando, conforme a un mecanismo de escalonamiento, son objetivos complementarios de las reformas realizadas.

Los problemas de legitimidad están íntimamente relacionados con la percepción social de la objetividad de los procesos electorales y de sus conductores; esa es la motivación que inspiró las sucesivas reformas constitucionales. Por lo mismo, el diseño adoptado, que ya ha dado resultados satisfactorios, debe ser afinado en todos sus detalles para que no se invierta el sentido de sus efectos.

#### Régimen jurídico del Distrito Federal

En el curso de los años, el argumento de que los ciudadanos del Distrito Federal eran “de segunda”, llegó a convertirse en un factor de deslegitimación del sistema político mexicano. Por el elevado nivel de centralización, la Ciudad de México ha sido, a lo largo de los siglos de vida cultural y política del país, el

lugar de mayores recursos financieros y de más alto nivel informativo. Por otra parte, durante la vida virreinal y con limitadas excepciones a partir de la independencia, la Ciudad de México ha sido la sede del poder nacional. Su estatuto constitucional registra numerosas variaciones y a partir de la Constitución de 1917 su régimen ha cambiado en cuatro ocasiones: en 1928, 1987, 1993 y 1996.

Conforme al texto de Querétaro (artículo 73-VI), el Distrito Federal se dividía en municipalidades, cada una a cargo de un ayuntamiento integrado por elección popular directa. Sin embargo, el gobierno estaba cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el presidente de la República, de quien dependía. La posición política de Venustiano Carranza había sido todavía más rigurosa, pues de manera expresa había propuesto que, de las trece municipalidades en que se dividía el Distrito Federal, en el caso de la correspondiente a la Ciudad de México en lugar de un ayuntamiento elegido, hubiera comisionados designados por el presidente. Así, la principal municipalidad<sup>22</sup> y el gobierno local, del que dependían, entre otras cosas, la seguridad y el presupuesto de la ciudad, habrían quedado directamente bajo la autoridad presidencial.

Heriberto Jara se opuso al proyecto carrancista en cuanto a la mutilación del régimen municipal en la Ciudad de México, y convenció al Constituyente de que todas las municipalidades del Distrito Federal contaran con ayuntamientos electos democráticamente. Cuando fue promulgada la Constitución, el nivel de tensión en el Distrito Federal era a tal punto elevado, que la primera iniciativa de reforma constitucional procedió del presidente Carranza, en octubre de 1918, retomaba su proyecto original en el sentido de eliminar las elecciones en el ayuntamiento de la Ciudad. Aunque la iniciativa no prosperó, denotaba que las rivalidades políticas dominaban en el panorama de la capital del país.

La historia de los años transcurridos entre 1917 y la reforma de 1928 muestran la rivalidad existente entre las autoridades municipales y las federales. Además, en la vida política de cada municipalidad se multiplicaron las organizaciones partidistas<sup>23</sup> y se generaron pugnas y enfrentamientos a veces con gran violencia. De todas suertes, más allá de las preocupaciones por la legitimidad de origen de las autoridades, a los gobernantes federales les interesaba disponer del mando completo en la capital del país. Entendían que el mayor riesgo consistía en la serie sucesiva de desacuerdos entre los gobernantes locales y los nacionales, y que el desprestigio que de ahí resultaba, afectaba sus posibilidades reales de desempeño en el gobierno. En el orden práctico, también era relevante que el país no estaba pacificado, y los presidentes advertían la necesidad de contar con un control estricto sobre la ciudad. A pesar de que con la estructura institucional de 1917 se había querido superar la tradicional

<sup>22</sup> Corresponía aproximadamente a lo que ahora es la Delegación Cuauhtémoc y a parte de la actual Delegación Venustiano Carranza.

<sup>23</sup> Como preparación para las elecciones de 1925, fue expedida la convocatoria correspondiente el 22 de agosto; tres semanas después ya se habían registrado ochenta y tres partidos políticos.

tensión entre el presidente y las autoridades locales, fue imposible contar con un equilibrio político que resultara satisfactorio, sobre todo para el presidente.

Mediante la reforma al artículo 73, que en 1928 suprimió el régimen municipal y adjudicó el gobierno del Distrito Federal al presidente de la República, se produjo una medida altamente concentradora del poder. La iniciativa que condujo a la reforma fue presentada por el candidato presidencial Álvaro Obregón y tuvo que ser formalizada por un grupo de diputados para darle el trámite constitucional aplicable. El dilema, en este caso, consistía en la deslegitimación del sistema por las pugnas incesantes, que afectaban el prestigio y la autoridad del presidente, o la deslegitimación debida al sacrificio de la vida municipal y a la supresión de elecciones locales en el área más poblada del país. Se optó por esta última medida, considerando que su coste político era menor que el deterioro de la institución presidencial. Nuevamente se ponía de manifiesto, y se acentuaba, la estructura de un poder constitucional que favorecía la concentración del poder.

Los efectos de esta reforma, adicionados a las que permitieron la reelección del presidente y la ampliación del periodo presidencial, robustecieron el poder personal de los jefes del Estado y del Gobierno. La reforma del Distrito Federal mostró que los presidentes no estaban dispuestos a compartir siquiera un espacio geográfico, con una autoridad inferior en jerarquía constitucional. La merma en cuanto a la legitimidad del presidente que de ahí resultó llevaría a la exacerbación del fraude electoral y, como se verá más adelante, a la subordinación del Congreso al introducir limitaciones para la reelección de sus integrantes.

El camino de regreso se emprendió muchos años después, ya dentro de la tendencia hacia la democratización del sistema constitucional. Los sucesivos reclamos en cuanto a la reanudación de los derechos electorales locales comenzaron a ser atendidos en 1987, cuando se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana con facultades legislativas limitadas y con derecho de iniciativa ante el Congreso, pero, a diferencia de los congresos estatales, sólo en materias relativas al Distrito Federal. Esta última restricción subsiste.

Años más tarde, en 1993, fue adoptada una reforma que apuntaba en un sentido muy innovador. A partir de la designación del jefe del Distrito Federal, se planteaba la introducción de mecanismos de confianza propios de los sistemas parlamentarios. La reforma tenía, en este sentido, varias implicaciones que sólo la práctica habría permitido desarrollar. Por una parte, auspiciaba que la sociedad se familiarizara con otras formas de organización del poder, de manera que no se reprodujera en el gobierno local el presidencialismo tradicional; por otra, procuraba adoptar un mecanismo democrático para la designación del jefe del Distrito Federal, pero diferenciando su fuente de legitimidad con relación a la del presidente. Se tenía en cuenta la saludable experiencia estadounidense, en el sentido de no poner en posiciones antagónicas a agentes del poder con una fuente de legitimidad análoga. Por eso, para sortear los problemas de enfrentamiento que se había producido durante los primeros años

de vigencia de la Constitución, y con objeto de darle legitimidad democrática a la designación del titular del gobierno local, el artículo 122 dispuso que el nombramiento del jefe del Distrito Federal lo haría el presidente, de entre los integrantes de la Asamblea o del Congreso de la Unión pertenecientes al partido que tuviera mayoría en la Asamblea.

Se previó que la reforma entraría en vigor en 1997, pero antes de esta fecha una nueva modificación, adoptada en 1994, sustituyó el sistema previsto y adoptó la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los titulares de las delegaciones en que ese Distrito se divide. Sin haberse restablecido el régimen municipal, se volvió a un sistema muy semejante al existente en el texto original de la Constitución. Los resultados legitimadores de la reforma no han sido muy claros. La tendencia al enfrentamiento entre los titulares de los órganos de gobierno federal y local ha adquirido incluso una mayor significación que en la década de los años veinte, en tanto que los medios de comunicación ofrecen una cobertura amplia y muy detallada de sus rencillas. Independientemente de los diferendos personales que puedan darse entre los dirigentes políticos, existe un conflicto estructural que podrá ser paliado cuando se atenúen, mediante un nuevo diseño institucional, las áreas de fricción más significativas, que exceden las capacidades de absorción por parte de las instituciones. Esto es particularmente sensible en materias como la seguridad, el presupuesto y el endeudamiento. Sin embargo, el problema medular ha vuelto a ser la confusión de las fuentes de legitimidad de las instituciones.

La superposición de tres órganos de representación, Asamblea Legislativa, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, genera conflictos difíciles de superar. Esto se evidenció, por ejemplo, cuando en 2001 asambleístas y diputados aprobaron, sucesivamente, un proyecto de reformas al régimen del Distrito Federal, que a continuación fue rechazado por los senadores. Otro problema estructural deriva de que el presidente de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal también proceden de la misma fuente de legitimidad. La posibilidad de que ocasionalmente se puedan considerar como pares no contribuye a una relación de cooperación sino de competencia entre sí. Los resultados no resultan prometedores para la armonía institucional, máxime que el mismo esquema se reproduce en cuanto la organización interior del Distrito Federal. Los titulares de las delegaciones también comparten la fuente de legitimidad del presidente y del jefe de Gobierno, de suerte que se auspicia una potencial rivalidad política entre ellos.

#### Balance

Sólo algunas de las muchas reformas constitucionales adoptadas a lo largo de las décadas han tenido como objetivo directo una función relacionada con la legitimación del sistema. Por lo general han sido otras reformas, cuyo objetivo expreso e inmediato ha correspondido a funciones diferentes, las que han sido



utilizadas para generar la aceptación social del sistema. El objetivo de legitimación ha sido alcanzado, o al menos procurado, a través de la propaganda y de la publicidad derivadas del contenido de las sucesivas reformas. En buena parte de los casos se buscó la rentabilidad máxima de cada reforma, haciendo creer, mediante vigorosas acciones de difusión, que las reformas eran el producto y la confirmación de un sistema abierto.

Además de la reforma constitucional, otro factor de legitimación ha sido la interpretación constitucional. En el capítulo correspondiente (mediación jurídica), se verá la forma como han evolucionado la organización y el funcionamiento de la judicatura federal; pero en cuanto a su función legitimadora es posible apuntar que, lejos de la subordinación incondicional que se le solía atribuir, en especial para destacar la magnitud de los cambios introducidos en 1995, la estructura judicial desempeñó un importante papel en la atenuación de tensiones. El juicio de amparo representó una válvula que permitía garantizar márgenes razonables de seguridad jurídica, y este era a su vez un factor que contribuía a la legitimidad general del sistema, en este caso por los resultados ofrecidos.

Conforme se fue avanzando en el tiempo, la instrumentalización de las reformas constitucionales se fue refinando. Se llegó al extremo de diseñarlas a partir de encuestas de opinión, de suerte que se podía medir, con antelación a la iniciativa, cual sería el efecto de opinión susceptible de ser producido. Desde luego, incluso antes de que se contara con los minuciosos arbitrios de consulta de que hoy se dispone, los dirigentes se preocuparon siempre por lo que genéricamente se aludía como “opinión pública”. Pero en este punto se avanzó, tecnológicamente, hasta llegar a una circunstancia en que algunas reformas constitucionales, sin ser sometidas a referéndum, han sido diseñadas por una especie de *referéndum selectivo previo*, de suerte que, mediante encuestas, se prevé el nivel de aceptación o de resistencia que su adopción puede producir, y de este modo se evalúa la rentabilidad que tendrán por cuanto hace a la legitimación de los agentes políticos que la promuevan y aprueben o, viceversa, que la rechacen.

La subordinación de las reformas constitucionales a las tendencias advertidas a través de las encuestas ha generado una variante en cuanto a su función legitimadora. La percepción relacionada con las reformas varía en razón de los mensajes publicitarios que preceden o suceden a la toma de muestras. La receptividad de esos mensajes cambia en los diversos sectores sociales, de suerte que es posible condicionar actitudes mayoritarias de aprobación o de rechazo, que sin embargo, sólo consiguen modificar las actitudes y las percepciones de manera temporal. La duración del efecto de las reformas, por ende, no está directamente relacionada con esa preparación ambiental, que por lo general tiene efectos efímeros. Por otra parte, hay sectores menos proclives a dejarse influir por las acciones publicitarias. Esto ocurre así conforme el nivel general de información es más elevado. En el fondo, este problema se relaciona con las carencias, en cuanto a la cultura constitucional en México, que sólo recientemente han comenzado a ser medidas.

El control político es una de las funciones tradicionales de los sistemas constitucionales, pero el diseño de sus instrumentos y de los procedimientos ha variado. En su fase inicial, las constituciones confirieron un papel especialmente relevante a la separación de Poderes, que dejó sentir su influencia en el Congreso de Filadelfia y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 se convirtió en el eje de formulaciones normativas y de reflexiones doctrinarias a lo largo de siglos.

La construcción teórica de la separación de Poderes se explicaba cuando lo importante era elaborar un constructo que permitiera desmontar el absolutismo monárquico imperante. Es comprensible que los argumentos de Montesquieu se encaminaran en la dirección de contrarrestar la concentración del poder que caracterizaba al Estado moderno, organizado en torno a la figura del monarca, con las excepciones norteamericana y, parcialmente, británica. La república inglesa, de todas suertes, no escapó a la presencia de un Lord Protector. Cromwell fue, en los hechos, un peculiar monarca republicano. En cuanto a Estados Unidos, el debate que precedió a la institucionalización del presidente incluyó frecuentes referencias a la idea de un monarca temporal y controlado.

La monarquía constitucional fue un fenómeno propio del siglo XIX, y sus elementos fundamentales residían, precisamente, en la sujeción del monarca a formas previsibles de control político. En los sistemas presidenciales, que en el curso de ese siglo se desarrollaron sobre todo en América Latina, los instrumentos de control también fueron adquiriendo forma. Empero, el principio de separación de Poderes adoptó contenidos y matices que resultaron funcionales, por igual, para reivindicar las libertades públicas que para inhibir las acciones de control de los órganos de representación política.

La separación de Poderes tomó un aspecto anfibológico. Por una parte fue útil para limitar y reducir paulatinamente a los sistemas absolutistas, pero de la misma manera fue construyendo los argumentos para que los nuevos titulares del poder se protegieran frente a las supuestas intromisiones de los congresos y parlamentos. En tanto que separación funcional, el esquema de Montesquieu corresponde, en lo jurídico y político, a la doctrina de la especialización que en el ámbito económico preconizaría Adam Smith poco después, y que Emmanuel Kant hizo suya de inmediato.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Smith publicó *La riqueza de las naciones* en 1776; Kant, en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, aparecida en 1785, expresó: “Toda industria, oficio y arte ha ganado con la división del trabajo. Un artesano no hace todos los oficios, sino que cada uno se limita a realizar un trabajo que por sus características puede netamente diferenciarse de cualquier otro, con el resultado de alcanzarse un mayor rendimiento y una mayor perfección. Allí donde los

Pero el concepto de separación funcional fue acompañado por construcciones constitucionales de progresiva rigidez, conforme a las cuales se vedaba toda hipotética ingerencia de un órgano del Estado en la actividad de otro. Este aislamiento propició que el poder concentrado en la persona que ocupaba el gobierno prevaleciera sobre el poder de los congresos, habitualmente disperso, declarativo y con fuerte tendencia al enfrentamiento interior. Los congresos padecían problemas de fragmentación, y en este punto todavía siguen siendo vulnerables, con motivo de los bloques internos. El poder del gobierno suele ser vertical y su titular ejerce un mando efectivo sobre los subordinados, dispone de capacidad de decisión y normalmente ofrece hacia el exterior una posición coherente, homogénea y disciplinada, en tanto que los congresos debaten sin decidir, y cuando deciden sus determinaciones normativas quedan sujetas a la aplicación que de ellas hagan los gobiernos. Paradójicamente, cuando los congresos son homogéneos, por lo general es a expensas de su libertad e independencia, bien porque se trate de una homogeneidad fraguada en torno a la subordinación política con relación al gobierno; bien porque corresponda al ejercicio hegemónico del poder por parte de un partido o de un dirigente carismático.

Por lo general, entre más vital y efervescente es la vida congresual, menos eficaz resulta como órgano de control ante las determinaciones gubernamentales. En estas circunstancias, los controles políticos del Congreso sobre el gobierno tienden a ser tanto más débiles cuanto más congruentes y sistemáticas son las acciones del gobierno. Debe tenerse presente que los gobiernos presidenciales, incluso los que no cuentan con mayoría en el Congreso, disponen allí de voceros que defienden sus políticas. La estructura unitaria gubernamental permite sostener posiciones monolíticas que, además, suelen ir acompañadas de una fuerte presencia en los medios.

Las funciones de control político, eje de todo sistema democrático, encuentran una firme resistencia por parte de los gobiernos. Además de los factores asociados con la cohesión gubernamental y la fragmentación congresual, las acciones de propaganda suelen tener un efecto distorsionador en cuanto a las relaciones entre ambos órganos del poder. Lo más habitual es que, por la disposición de recursos técnicos y económicos, y por las características de disciplina vertical, los gobiernos sean más eficaces en materia de propaganda que los congresos, donde la acción de comités plurales y las limitaciones operativas, hacen que sus resultados mediáticos resulten más magros.

La maquinaria gubernamental se orienta en diferentes direcciones. Es común que cuente con un vocero que trasmite la posición del conjunto del órgano del poder, cosa inimaginable en el caso del Congreso, donde a lo sumo puede haber un vocero por cada fracción. En todo caso, frente a la unidad de acción

---

trabajos no se encuentran divididos y donde cada cual es un artesano polifacético, los oficios se hallan aún en la mayor barbarie". Véase edición española, Madrid, Santillana, 1996, p. 14.

y de posición, el Congreso, en el mejor de los casos, exhibe las contradicciones naturales en un órgano integrado por fuerzas opuestas entre sí. Ante el sector menos avezado de la opinión pública, ese panorama produce un efecto desconcertante, la tendencia que suele prevalecer es favorable a las autoridades gubernamentales.

La construcción de una imagen se facilita para los gobiernos y se dificulta considerablemente para los congresos. Este fenómeno genera dos consecuencias adversas para los procesos de control político: provee un amplio soporte al gobierno, y acaba por hacer creer a sus titulares que el apoyo es espontáneo y no inducido, y que tienen razón en cuanto a su resistencia frente a los intentos congresuales de control. La emisión de mensajes condiciona respuestas que, al ser recibidas por el gobierno, se procesan como actitudes genuinas de apoyo. Es de esta forma como operan los mecanismos de consulta plebiscitaria, que alientan entre los gobernantes actitudes adversas a los órganos de representación política.

Para eludir los controles, muchas veces se opta por desacreditar al controlador. Esta acción incluye a los partidos y a los congresos, elementos indisolubles de los sistemas representativos. Las denuncias de corrupción en contra de los partidos y de ineficacia en contra de los congresos, producen un efecto acumulado que contribuye a debilitar las posibilidades reales de control sobre el gobierno. A partir de que se desencadena esa corriente negativa, los gobiernos advierten que tanto mayor como sea el desprestigio de sus controladores, tanto mayor es el apoyo popular para el ejercicio impune del poder.

Además del control político que ejercen los congresos con relación a los gobiernos, considerado por la doctrina como un *control horizontal*, en los sistemas federales existe el denominado *control vertical*, ejercido por los miembros del pacto federal sobre el producto de su acuerdo: la Federación. La naturaleza de ese pacto es estrictamente conceptual; pero debe tenerse presente que todos los sistemas constitucionales están contruidos sobre la base de constructos: contrato social, soberanía popular, separación de Poderes, por ejemplo. El *pacto federal* es uno más de esos constructos, sin los cuales los estados constitucionales carecerían de las fuentes de articulación conceptual que confiere racionalidad a sus desarrollos normativos.

También en el caso de las relaciones entre Federación y partes de la Federación suelen adoptarse decisiones que neutralizan las opciones de control vertical. De la misma forma que los congresos se ven afectados por su falta de unidad interna, los estados miembros de una Federación son entidades políticas territorialmente dispersas, ayunas de órganos de integración, que adicionalmente reproducen en su vida política y jurídica interior los mismos elementos que se advierten en el espacio nacional: congresos locales plurales; gobernadores que pertenecen a partidos que entre sí compiten por el poder; medios de difusión que operan como cajas de resonancia de las disputas por el poder; más una estructura que obliga a consumir energías en las acciones de control político.

co interior: la municipal. En suma, los estados federados no disponen de recursos jurídicos ni políticos para ejercer controles eficaces sobre el Estado federal.

Ahora bien, algunos sistemas mantienen la tensión entre los órganos del poder en el terreno de la relación política; otros, en cambio, optan por modificar la estructura constitucional y facilitar así la elusión de los controles congresuales. El primer caso se examina conforme a métodos de ciencia política, mientras que el segundo es objeto de observación desde la perspectiva constitucional. Para identificar las tendencias del sistema constitucional mexicano, aludiré al significado de las reformas relacionadas con la reelección y la ampliación del periodo presidencial, con la prohibición de reelección sucesiva de los legisladores y con las sucesivas medidas para reducir las atribuciones de las entidades federativas. Se verá el debilitamiento del control por parte del Congreso y de las entidades federativas, y las bases constitucionales del presidencialismo mexicano.

El control político, en el sistema constitucional mexicano, presenta numerosas contradicciones, porque si por una parte faculta al Congreso para controlar al gobierno, por otra ha fortalecido el presidencialismo plebiscitario y debilitado el sistema representativo, de suerte que en la mecánica constitucional operan fuerzas excluyentes, con una clara prevalencia de las que favorecen el comportamiento autoritario del sistema.

El sistema constitucional mexicano ha diseñado dos niveles de control político: los *controles formales o aparentes*, que apuntan en el sentido tradicional del constitucionalismo contemporáneo, aunque con algunas limitaciones ostensibles, y los *controles materiales o reales*, implícitos en la estructura constitucional de los órganos del poder. Ese orden dual, de *controles coyunturales*, que ofrecen algunas modalidades de acción al Congreso, y de *controles estructurales*, que auspician el predominio del poder presidencial, genera una disfunción constitucional.

La función de control resulta confusa y contradictoria, porque por un lado la configuración formal de los controles hace suponer una relación en sentido positivo. Los controles, en un Estado constitucional, deben ser bidireccionales, esto es, se llevan a cabo conforme a los estándares de una relación sinalagmática, con las modalidades particulares de los vínculos que derivan de un contrato social. Se puede hablar, así, de *controles positivos*, porque cada uno de los órganos desempeña la parte que le toca en la relación de control, a partir del axioma de que *no puede haber poder político que no esté sujeto a un control político*. La conjetura acerca de quién controla al controlador, se resuelve en el constitucionalismo mediante una forma operativa por medio de la cual *el controlado controla a su controlador*. Cuando esta relación de controles recíprocos es objeto de una construcción razonable, genera un equilibrio constructivo que permite que cada uno de los órganos involucrados cumpla de manera satisfactoria sus propias funciones.

También hay, empero, fenómenos de patología constitucional, de los que resultan *controles negativos*, esto es, controles que no están adecuadamente

compensados y que funcionan en un solo sentido, dejando sin controlar al controlador. Cuando la estructura normativa, de manera deliberada o por errores en el diseño, genera o al menos permite este tipo de desviaciones, el comportamiento del sistema constitucional se vuelve equívoco, y en este aspecto resulta disfuncional.

Durante décadas se llegó a considerar que la Constitución no era observada. Se trataba de un error de perspectiva, porque la Constitución real siempre funcionó. Lo que ocurría era que funcionaban los controles estructurales, mientras que los coyunturales, por las razones de hegemonía política, carecían de positividad. Como se verá, la función de control que corresponde a los sistemas constitucionales fue desviada en el caso de México, y en lugar de servir al control del poder, en términos generales, ha servido al control de algunos órganos del poder.

#### Presidencialismo plebiscitario

Tradicionalmente se ha considerado que el sistema presidencial mexicano sigue las pautas del homólogo estadounidense. En realidad la intención original no fue adoptar el sistema presidencial; este sistema fue una consecuencia de otra decisión, esa sí substancial, en el sentido de organizar al país como república y no como monarquía.

El primer dilema político de México fue la república o la monarquía, y de ahí tenía que seguir una segunda determinación. En el caso de adoptar la organización republicana, ¿cómo habría de denominarse a los titulares de los órganos del poder, en especial del llamado “Ejecutivo”?

En la historia de los sistemas republicanos sólo ha habido cinco denominaciones para los depositarios del gobierno en una república: *cónsul*, en Roma; *podestá*, en las repúblicas medievales italianas, aunque su origen se debía a una institución imperial creada por Federico Barbaroja; *Lord protector*, en el caso de la breve República inglesa, aunque esta también era una institución utilizada durante los periodos de regencia; Directorio y Consulado, en el caso de las primeras repúblicas francesas, y presidente, en el caso de Estados Unidos. La nomenclatura era, por ende, muy limitada, y algunas de estas instituciones resultaban claramente anacrónicas (*podestá*) o contradictorias (*Lord protector*), si se pensaba en una república de nuevo cuño. En ningún caso se pensó en la figura republicana del consulado, tal vez por tener a la vista la experiencia napoleónica. En cambio, la idea directorial fue ampliamente considerada; en el Congreso Constituyente de 1824 estuvo presente en los debates.

El sistema presidencial se estableció en México como una consecuencia inevitable de haber optado por la descentralización política (federalismo) y por la estructura republicana. En cuanto a la república, la diferencia entre las experiencias francesa y estadounidense era clara: la primera había basculado en-

tre el terror y la libertad, mientras que la segunda había estabilizado la vida de las trece excolonias inglesas. Con independencia de lo postulado por la doctrina Monroe, que incluía la proscripción del sistema parlamentario en el continente americano, para evitar la posible afinidad política con Gran Bretaña, México y los demás países del hemisferio independizado de España, optaron por el sistema presidencial de manera natural.

Aun así, como ya se dijo, en numerosos debates constituyentes, en diversos países de América Latina, entre ellos México, antes de hablarse de un “presidente”, se propuso la figura de un “director”, como reflejo del directorio establecido por la Constitución francesa de 1795, aunque, a diferencia de ésta, en lugar de un órgano plural (cinco miembros), prevaleció, con pocas excepciones, la idea un órgano singular. No debe olvidarse, por ejemplo, que la Constitución de Apatzingán, que eludió adoptar alguna denominación particular para el Supremo Gobierno, previó que éste tendría una integración colegiada. Estaba presente, inequívocamente, la idea del Directorio francés.

En Argentina, la Constitución de 1814 adoptó al “Director Supremo”. Esta figura fue ratificada sucesivamente por las cartas fundamentales de 1815, 1817 y 1819, y sólo en el quinto texto constitucional, de 1826, apareció la denominación del presidente. Otro tanto sucedió en Chile, cuya primera Constitución (de 1818) estableció la figura del “Supremo Director”. Esta figura permaneció en las constituciones de 1822 y 1823, y fue hasta la cuarta Constitución, de 1828, cuando se optó por la forma presidencial. En Colombia, la Constitución de Cundinamarca (de 1812) previó un Poder Ejecutivo colegiado, compuesto por tres integrantes. A su vez, la primera Constitución peruana (de 1822) adoptó la estructura directorial, mediante una Junta Gubernativa integrada por tres miembros.

Es sabido que el primer sistema presidencial fue el estadounidense, y es común decir que el sistema mexicano, como el del resto del continente, encuentra ahí su origen. Esto fue cierto por un tiempo; en el curso de la primera mitad del siglo XIX en todo el hemisferio se generalizó el modelo americano.

La Constitución de Estados Unidos tuvo mucho cuidado al diseñar la forma de elegir al presidente. Se trataba, decían los constituyentes, de crear una especie de monarca temporal, al que procuraron no darle un poder excesivo. Por eso adoptaron un ingenioso mecanismo para elegirlo: el colegio electoral. Así, la fuente de legitimidad era, en cuanto a los diputados, el pueblo; en cuanto a los senadores, los congresos de los estados, y en cuanto al presidente, un colegio electoral. El poder del presidente no derivaba, por ende, del pueblo, sino de un órgano intermedio. Por eso se registran varios casos en los que un presidente ha sido elegido a pesar de tener menos votos populares que su adversario.

En Francia, en cambio, el sistema presidencial experimentó una profunda transformación. La Constitución de 1848 acentuó, paradójicamente, las notas monárquicas del sistema presidencial. Esa segunda república fundó el presidencialismo plebiscitario al establecer que el presidente sería elegido por sufra-

gio universal y que, si ningún candidato obtenía más de la mitad de los votos, la Asamblea designaría presidente, por mayoría absoluta, entre los cinco candidatos más votados. No hubo necesidad de utilizar este último mecanismo porque Luis Napoleón Bonaparte recibió 5,5 millones de votos de los 7,8 emitidos. Con él se inició el presidencialismo plebiscitario, que en Francia duró poco pero que haría larga escuela en América Latina.

Paulatinamente, las constituciones del hemisferio fueron acogiendo la idea de la elección plebiscitaria del presidente. Bolivia la adoptó en la Constitución de 1851; Perú en 1856; Venezuela en 1858; Ecuador en 1861; El Salvador en 1864; Honduras en 1865; Brasil desde su primera constitución republicana, en 1891; Panamá, desde su primera Constitución, en 1903; Colombia en 1905 por medio del octavo acto reformativo a la Constitución de 1886. En términos generales, no hubo una gran urgencia, porque se habían encontrado formas para conculcar la facultad electoral de los ciudadanos, manipulando los resultados de acuerdo con la voluntad de los jefes políticos locales o nacionales. En el caso de México, la ley orgánica electoral de 1857 fue apenas objeto de discretos ajustes a lo largo de las décadas siguientes, y no representó un obstáculo para las reelecciones del presidente Benito Juárez ni del presidente Porfirio Díaz, por ejemplo.

En 1917, sin embargo, dentro de la estrategia anunciada por Venustiano Carranza y mayoritariamente secundada por los diputados, se procedió a fortalecer la figura presidencial, dándole una base plebiscitaria a su origen. En su discurso del 10 de diciembre de 1916, Carranza mostró sin ambages los efectos del sistema plebiscitario que proponía: “Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La naturaleza plebiscitaria de la presidencia invirtió el sentido de los controles políticos, depositando en manos del presidente una extensa suma de potestades, algunas de las cuales incluso trascienden el orden estrictamente normativo, por lo que Jorge Carpizo, el más profundo analista del sistema presidencial mexicano, las ha denominado certeramente “metaconstitucionales”.

Ahora bien, la elección indirecta del presidente no es una opción que pueda siquiera sugerirse en la actualidad. Conforme al desarrollo de los sistemas democráticos, no podría plantearse la supresión del derecho de los ciudadanos a elegir al presidente de la República. En cambio, sí existen otros mecanismos, como el gobierno de gabinete, cuya adopción ha proliferado en los sistemas presidenciales, que permiten una cierta disociación entre las funciones de representación del Estado y las del ejercicio del gobierno. Ambas pueden recaer en el presidente, pero no confundidas. Los presidentes pueden seguir desempeñando



ambas tareas, a condición de que, para no asfixiar al sistema representativo, se permita que el Congreso ejerza facultades de control sobre el órgano colegiado denominado gobierno.

La naturaleza plebiscitaria del presidente, vinculada con la extrema concentración del poder, como sucede en México conforme a lo dispuesto por el artículo 82, genera distorsiones que afectan los controles políticos horizontales, del Congreso, y verticales, del sistema federal.

#### Reformas del sistema presidencial

Pese a su decisión de estructurar una presidencia muy vigorosa, el Constituyente de 1916-17 no podía alterar uno de los postulados políticos centrales de la Revolución: la no reelección presidencial y, por extensión, de los gobernadores. Se dispuso, por consiguiente, que el presidente “nunca podrá ser reelecto”. La Constitución, empero, dejó latente un germen reelectoral, pues en los párrafos segundo y tercero del artículo 83, precisaba que quien hubiese desempeñado la función presidencial con carácter de sustituto o de interino, no podría ser “electo” en el periodo inmediato. La distinción era razonable, en tanto que la prohibición sólo afectaba a quienes hubiesen sido elegidos; los sustitutos y los interinos eran, en realidad, designados por el Congreso o, si se quiere, elegidos conforme a un procedimiento de segundo grado. En cualquier caso, no estaban comprendidos por el mecanismo electoral plebiscitario que la Constitución preveía.

A dos años de haber dejado la presidencia, en 1926, adquirió fuerza la idea de reelegir a Álvaro Obregón. La reforma constitucional fue tramitada con celeridad y publicada en enero de 1927. A semejanza de la que había permitido el regreso de Porfirio Díaz al poder, se dispuso que un presidente podría ser reelegido, siempre que no fuera en el periodo inmediato, y sólo por una ocasión.<sup>25</sup> Hubo, claro, algunas sugerencias más atrevidas en el sentido de que no era rigurosamente necesario modificar el texto constitucional, supuesto que podía entenderse que la prohibición de ser reelegido rezaba sólo para quien ocupaba el cargo, no para quien lo hubiera desempeñado tiempo atrás, porque

<sup>25</sup> El artículo 78 de la Constitución de 1857 (equivalente al 83 actual) fue modificado por Díaz en 1878, previendo su regreso al poder, para permitir una reelección no sucesiva; en 1887, para admitir sólo una reelección sucesiva, y en 1890 se restableció el texto original, de 1857, que no imponía limitación alguna a la reelección. Porfirio Díaz pudo haberse reelegido sin necesidad de reformar la Constitución en 1878; la enmienda, promovida durante su primer periodo presidencial, tuvo un carácter estrictamente político, para ofrecer a Díaz la posibilidad de justificarse, habida cuenta de que él mismo había encabezado una sublevación, con motivo del Plan de la Noria, en 1871, en contra del presidente Juárez, con la bandera de la no reelección. La tesis de Díaz fue muy certera y premonitoria, pues en ese Plan sentenció: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”. En 1876 reiteró su posición adversa a la reelección, en el Plan de Tuxtepec, que culminó con la caída del presidente Sebastián Lerdo de Tejada y el ascenso al poder del propio Díaz.

en su caso no se trataría de una “reelección”, sino de una “nueva elección”, que la Constitución no excluía. Independientemente de que esta interpretación carecía de fundamento jurídico y lógico, lo que interesaba a Obregón era disipar dudas acerca de sus pretensiones, para inhibir, en lo posible, las aspiraciones de terceras personas. También en este último punto siguió la lógica de la reforma porfirista de 1878.

Con esa reforma se procuraba consolidar el control político del presidente, y en el caso muy particular, del aspirante a la presidencia, sobre el conjunto de las instituciones nacionales. La aquiescencia manifestada por los legisladores desdibujaba la capacidad del Congreso para controlar al gobierno, y acentuaba la tendencia de un sistema crecientemente autoritario. Los argumentos de los legisladores no se recataron de hacer una franca exaltación personalista del caudillo revolucionario a quien, de manera expresa, se dedicaba la reforma.

La confirmación de la tendencia hacia la consolidación de los controles negativos se produjo cuando, poco antes de los comicios de 1928, de nueva cuenta fue reformado el artículo 83, también en el sentido que había promovido Porfirio Díaz en 1904, para ampliar el periodo presidencial a seis años. En este caso el argumento personalista, subrayando la importancia de darle al caudillo una generosa oportunidad para que desarrollara “su” plan de gobierno, se combinó con otro empíricamente corroborable: con motivo de cada proceso electoral, el país entraba en un trance de violencia. Extender el periodo presidencial equivalía a reducir la proclividad a la violencia, o por lo menos a espaciar más las convulsiones cíclicas. Atenuar los efectos nocivos de esa efervescencia, en una sociedad armada, parecía convincente. Las apelaciones a la estabilización política, razonablemente fundadas, se sumaron sin embargo a la crudeza de los apetitos por el poder y dejaron mal librado a un Congreso en el que prevalecieron las voces de la complacencia.

En apogeo de su poder político, Plutarco Elías Calles promovió una nueva reforma al artículo 83. Habiéndose podido beneficiar de una posibilidad constitucional que ya estaba construida, prefirió que, en 1933, antes de que se resolviera la sucesión presidencial del siguiente año, fuese enmendado el precepto, pero esta vez cerrando a la reelección todas las válvulas. El texto entonces aprobado, y aún vigente, establece que quien haya ocupado la presidencia, con cualquier carácter, no podrá volver a desempeñar el cargo en ningún supuesto. De esta manera quedó superada la hipotética posibilidad de reinterpretar la Constitución de una manera opuesta a su objetivo de proscribir, terminantemente, la reelección del presidente.

La reelección presidencial, y luego el dismantelamiento de la reforma de 1927, tuvieron efectos paralelos en cuanto a los gobernadores.<sup>26</sup> El periodo de

<sup>26</sup> Aunque en el caso de los gobernadores el artículo 115 sí permite, contra la lógica constitucional, que quienes hayan sido gobernadores interinos o sustitutos puedan ser elegidos con posterioridad.

estos últimos, empero, sólo fue extendido a seis años a partir de 1943. Desde hace largo tiempo, los periodos sexenales dejaron de tener justificación con motivo de los episodios cíclicos de violencia. El argumento que sigue prevaleciendo es el de que los presidentes cuenten con márgenes temporales adecuados para realizar sus programas de gobierno. Este argumento, que en su origen surgió de un Congreso doblegado ante un caudillo, ha pasado a ser parte de la cultura jurídica y política del país. El personalismo, como base del sistema constitucional mexicano, es visto ya con naturalidad.

La corta duración de los mandatos en nada afecta la efectividad de un gobierno. La tendencia generalizada en otros sistemas constitucionales es en el sentido de periodos cuya duración dominante se sitúa en los cuatro años, con excepciones que los elevan a cinco. México y Venezuela son los únicos estados constitucionales latinoamericanos cuyo periodo presidencial es de seis años. En septiembre de 2005 entró en vigor una reforma en Chile, que establece el periodo cuatrienal. El caso chileno es ejemplar, porque mediante reformas sucesivas, en 25 años redujeron a la mitad el periodo presidencial, que originalmente era de ocho años. El periodo presidencial es también de cuatro años en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, y de cinco años en Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

¿En qué medida influye el periodo en cuanto al sistema constitucional de controles positivos? En apariencia no habría relación entre la duración del periodo y los controles políticos. Empero, como mencioné más arriba, la duración del periodo ha condicionado ya la cultura política nacional, que ha hecho suya la tesis de que el tiempo pertenece al presidente tanto como el programa de gobierno. El programa, por tanto, no es del partido, ni de un colectivo de individuos que forman el gobierno, y menos aún del Congreso.

La convergencia constitucional y cultural aparece claramente en la configuración de lo que, convencionalmente, se denomina como “capítulo económico” de la Constitución. Formalmente no hay tal capítulo, y forzando la estructura semántica de la Constitución fueron introducidos, en el capítulo “De las garantías individuales”, los nuevos contenidos de los artículos 25 y 26, concernidos con la planeación estatal. Ahora bien, esa planeación estatal es, para los efectos de la Constitución, una atribución del presidente de la República. La duración del periodo presidencial ha influido en la estructura de planeación estatal y en naturaleza estrictamente presidencial, sin que el Congreso disponga de instrumentos de control relacionados con esa tarea de gobierno. El presidente de la República dispone de una amplia zona de intangibilidad que corresponde, precisamente, a la definición de las políticas públicas.

Los periodos breves no generan debilidad institucional. El ejemplo paradigmático está en la república romana. Casi cinco siglos de constante expansión militar y política, de construcción de instituciones jurídicas perdurables, de desarrollo cultural excepcional, no fueron afectados por la presencia de consue-

les que se sucedían, por parejas, anualmente. La rigidez del imperio, en cambio, modificó las relaciones entre los órganos del poder, en aquel caso entre el poder civil y el castrense, y entre los miembros de la élite. En un periodo de 507 años (entre 36 a. J. C., y 471), hubo 81 emperadores, lo que da un promedio de un emperador cada seis años. Empero, para su infortunio, más de la mitad concluyó su reinado de manera irregular: suicidio (3), destitución (2), abdicación (2) y homicidio (37). La prolongada permanencia, en ese caso por tiempo indeterminado, generaba respuestas ajenas a la conducta razonable de los individuos y a la conducción satisfactoria de las instituciones. Roma, pues, ofrece el ejemplo de casos extremos: estabilidad y prosperidad a partir de periodos de gobierno muy reducidos, e inestabilidad y decadencia acompañando periodos de gobierno por tiempo indeterminado. Es, por supuesto, sólo un caso histórico que de ninguna manera puede ser extrapolado; lo que sí se puede es identificar regularidades en ese y en otros sistemas.

Esas regularidades indican que la corta duración de los periodos de gobierno genera menores tensiones en la relación con otros aspirantes al poder. Esto puede apreciarse en los sistemas constitucionales parlamentarios contemporáneos. No llegan a presentar las características de duración indeterminada de los emperadores romanos, porque los periodos de cada legislatura son fijos; pero lo que no pueden prever los electores, los adversarios y ni siquiera los partidarios, es por cuantas legislaturas será reelegido el jefe de gobierno en un sistema parlamentario. En términos generales puede decirse que, en esos sistemas, los jefes de gobierno dejan el poder porque sus opositores los desprestigian o porque sus partidarios los traicionan. En ambos casos se trata de fenómenos erosivos de la autoridad que repercuten negativamente en la vida política de las comunidades. En los sistemas parlamentarios el liderazgo suele ejercerse hasta el agotamiento de la confianza del electorado, del Parlamento o del partido que encabeza el jefe de gobierno. Las ventajas relativas de esos sistemas es que, por lo general, están vigentes en sociedades democráticas consolidadas o en proceso de consolidación, por lo que les resulta más viable absorber las tensiones que genera su propia estructura del poder.

Los sistemas presidenciales, aun los muy prolongados, como el mexicano, el venezolano o el egipcio, donde los periodos son de seis años, o como el sirio o el turco, que son de siete, se ven parcialmente compensados por el hecho de que el periodo es fijo, y no depende, para su terminación, de una moción de censura. Lo que también se advierte es que, en esos sistemas, predominan las tendencias autoritarias, que ofrecen a los titulares del poder instrumentos de control sobre un vasto territorio de la vida política.

En Estados Unidos, el célebre juez Joseph Story, integrante de la Corte Suprema por más de treinta años, acuñó el axioma de que los Poderes débiles deben ser muy duraderos, y los Poderes fuertes deben ser muy breves. Aunque en sus comentarios a la Constitución de Estados Unidos no llegó a desarrollar las implicaciones de esa afirmación, era evidente que se refería, justamente, a

la relación entre la presidencia, el Congreso y la Corte. Los miembros de ésta podían ser vitalicios, los del Congreso reelegirse sucesivamente por periodos reducidos, y los presidentes, sin que en el siglo XIX hubiese restricciones constitucionales, observaron la prudente lección de Washington, y sólo practicaron una reelección. La excepción, que obligó a una reforma constitucional, fue el caso de Franklin D. Roosevelt.

La ampliación del periodo presidencial mexicano, en 1928, correspondió a una disfunción constitucional que invirtió las relaciones de control entre el gobierno y el Congreso, y cuyos efectos se han prolongado a través de las décadas.

#### Consolidación del presidencialismo

La expresión *presidencialismo* tiene una connotación peyorativa, porque más allá de la vigencia de un sistema presidencial, hay un ejercicio personal del poder. La elevada concentración de facultades en la figura del presidente repercute en las relaciones con los otros órganos del poder, especialmente con el Congreso, por la naturaleza política de su composición y de sus atribuciones. La configuración de la norma constitucional, desde su origen, ha contribuido a que las tensiones entrambos órganos del poder se resuelvan a favor del presidencial; esta orientación germinal se ha acentuado paulatinamente a lo largo de sucesivas reformas.

Por la función que le corresponde, el órgano llamado a contrarrestar la influencia política del presidente, es el Congreso. Esa percepción de contención entre ambos órganos del poder, que podría superarse mediante instrumentos que establecieran un equilibrio razonable, impelió a los presidentes a procurar la fórmula más eficaz para disminuir al mínimo posible las atribuciones políticas de control del Congreso.

La fragilidad del sistema representativo reside en que depende de otros factores que interactúan: el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de controles. En 1933 la Constitución fue reformada para proscribir la reelección sucesiva de los legisladores, federales y locales, y de los integrantes de los ayuntamientos. Esta reforma constitucional, adicionada a la decisión política de federar los partidos políticos, tomada en 1929, puso en manos del presidente una considerable suma de poder, y redujo la dimensión política del sistema representativo y de partidos.

Cuando se constituyó el Partido Nacional Revolucionario, en 1929, integrando a la mayoría de las organizaciones políticas existentes en ese momento, el poder del presidente dependía de las fuerzas armadas. El presidente se veía obligado a negociar tramos de poder con los jefes militares, y su capacidad de acción estaba condicionada por la lealtad de los generales con mando. Los actos de insubordinación se traducían en movimientos militares, cuyas repercusiones afectaban las finanzas públicas y mantenían al presidente en un estado

de alerta permanente. Además, el presidente se encontraba expuesto, desde su perspectiva, al ataque de militares, del Congreso, de las potencias extranjeras y de los incipientes medios de comunicación. En los estados, buena parte del poder político pertenecía también a militares, por lo que los niveles de tensión eran de considerable magnitud.

El presidente Plutarco Elías Calles entendió el valor de las instituciones, y sobre todo de la institución presidencial. Encontró, con maestría política, que los intereses del presidencialismo podían verse adecuadamente fortalecidos mediante la integración de un partido que le permitiría alcanzar varios objetivos a la vez: marginar a los militares, subordinar al Congreso, dominar la vida interior de los estados; en suma, centralizar el poder y con ello disponer de una posición de fuerza que a su vez le daría una plataforma más cómoda para entenderse con las potencias extranjeras, con los sindicatos, con los nacientes empresarios y con los medios.

Calles tenía una visión cosmopolita de la política y, en especial, había seguido con atención la erosión de la República de Weimar. Como presidente electo (1924) realizó una detenida visita a Francia, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. En Alemania pudo apreciar los estragos de la depresión y de la hiperinflación, y se entrevistó largamente con el presidente Friedrich Ebert, con quien al parecer estableció una relación amistosa, a juzgar por las expresiones de simpatía que luego tuvo para con su viuda. Una de las más importantes experiencias de ese viaje fue, sin duda, constatar que la quiebra de la República de Weimar estuvo directamente asociada con la quiebra de los partidos políticos.

La integración de un partido fuerte se convirtió en el eje de la estrategia para consolidar un sistema presidencial autónomo del poder castrense y superior al poder congresual. Esa perspectiva estratégica encontraba apoyo en la estructura constitucional, que ya ofrecía las bases jurídicas para el ejercicio de un poder altamente centralizado. A través del partido, el presidente podría influir en la configuración del Congreso y en sus decisiones, y conducir su propia sucesión. El partido, por ende, se convertiría en el instrumento de gobierno que no había tenido la República de Weimar y se aseguraría, así, la continuidad de un proyecto político. Quedaría pendiente el tema de los gobiernos locales, en tanto que el nuevo partido se apoyaba precisamente en la estructura de los partidos locales.<sup>27</sup>

A poco del asesinato del general Obregón, su partido, el Bloque Revolucionario Obregonista, se transformó (septiembre de 1928) en Bloque Nacional Revolucionario. Estaba, ahí, el germen del Partido Nacional Revolucionario (PNR), al cual sólo dos de las grandes formaciones partidistas no se integrarían: el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista, prontamente orillados a

<sup>27</sup>El artículo 2o de los Estatutos del Partido Nacional Revolucionario establecía: “El Partido Nacional Revolucionario reconoce de una manera absoluta la autonomía de los partidos de las entidades federativas en todo aquello que se refiere a las cuestiones locales”.

la desaparición. Para la celebración del Congreso Constituyente del partido se buscó una sede simbólica: Querétaro, el mismo lugar, incluso el mismo Teatro, donde la Constitución había sido discutida y aprobada. La fecha para la cual se convocó, fue el 4 de marzo de 1929; un día antes, el 3 de marzo, el general José Gonzalo Escobar se levantó en armas, en lo que se considera como el último gran pronunciamiento militar en la historia contemporánea de México. La resistencia a la consolidación del poder presidencial era muy clara.

El PNR surgió como un partido de Estado. El presidente Emilio Portes Gil expidió un decreto (enero 25, 1930) conforme al cual se descontarían siete días de salario a todos los miembros del “personal civil de la administración pública”, para entregarlos al PNR. Con esos recursos, el partido realizaría acciones de beneficencia (atención de enfermedades, por ejemplo), establecería un seguro de vida para los burócratas, y constituiría un “fondo de reserva [...] para campañas de carácter electoral”.<sup>28</sup> Para que no hubiera equívocos, unos meses después (mayo 27), ya como presidente del PNR, el propio Portes Gil declaró: “El PNR es francamente un partido gobiernista, no vamos a engañar a la opinión pública, como se le ha engañado en épocas anteriores, presumiendo de que el PNR sería un partido independiente...”<sup>29</sup>

Lo más sintomático es que en la misma declaración de mayo, el presidente del PNR anunció que “esta es la última vez que [el partido] apoyará la reelección de diputados y senadores”. Para formalizar la decisión, la dirigencia del partido convocó posteriormente una nueva convención en Aguascalientes. La ponencia presentada por el comité ejecutivo y distribuida el 30 de septiembre de 1932, establecía en su base quinta que “los senadores y diputados al Congreso de la Unión nunca podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Otro tanto se decía, en la base sexta, respecto de los legisladores locales. Ya en las discusiones, el delegado David Ayala manifestaría: “yo soy, compañeros, el primer convencido de que esta reforma que en estos momentos vamos a hacer, a iniciativa de nuestro partido, tendrá con el tiempo que ser modificada, porque la escuela de los hombres de Estado es el Congreso [...] pero en estos momentos hemos caído en grandes vicios [por la existencia de] camarillas que muchas veces vienen a defraudar las esperanzas populares...”<sup>30</sup> Más claro fue el delegado Froylán Manjarrez: “el antirreeleccionismo significa la posibilidad para el Partido Nacional Revolucionario de proveer al desarrollo orgánico del mismo Partido.”

El eje argumental era claro: para fortalecer al presidencialismo era necesario construir un partido, como instrumento de control sobre el Congreso. Para conseguirlo se le transfirieron recursos públicos que le permitían otorgar prestaciones (servicios de salud y seguros de vida), disponer de medios para realizar acciones de proselitismo, y cooptar a quienes tuvieran aspiraciones políticas.

<sup>28</sup> Véase VV. AA., *Historia documental*, Instituto de Capacitación Política, t. I, México, 1981, pp. 147.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 316.

Para este último objetivo era importante suprimir la reelección sucesiva, de suerte que nadie se viera tentado a competir desde otro partido político por un cargo de elección, al tiempo que la reelección discontinua alentaba las lealtades de quienes ya habían ocupado una posición electoral y de quienes tenían aspiraciones en ese mismo sentido. El diseño de la reforma introducida al artículo 59 en 1933,<sup>31</sup> permitió alcanzar los objetivos deseados por un largo periodo.

El esquema comenzó a ser disfuncional a partir de que el partido hegemónico perdió la mayoría en una de las Cámaras del Congreso (1997), y luego la Presidencia de la República (2000). En tanto que no se restablezca un partido hegemónico, a cuya lógica obedeció la modificación constitucional, la no reelección sucesiva de los legisladores habrá dejado de servir al presidente, en cuanto a permitirle concentrar el poder, y generará progresivamente efectos inversos. La falta de continuidad en los cargos de representación política, en un sistema que tiende a ser políticamente competitivo, excluye la posibilidad de que en el seno del Congreso se produzcan conductas cooperativas. Uno de los incentivos de las conductas cooperativas es la permanencia en las responsabilidades de representación política por un plazo razonablemente amplio, por dos razones principales: en primer lugar, la posibilidad de poner el cargo a disposición del elector, obliga a presentar resultados; en segundo término, la permanencia en el cargo no permite sostener, de manera sistemática, actitudes de bloqueo que acaban afectando al conjunto del aparato del poder, del que también los legisladores forman parte.

En un sistema representativo, la perentoriedad de las funciones desalienta la cooperación, en tanto que el cargo desempeñado se ve como transitorio. En estas condiciones resulta más rentable en términos políticos presentarse como un político “duro”, inexpugnable, vertical. Además, los efectos del hermetismo o de la parálisis no los sufre el autor de la decisión, sino sus sucesores. Por el contrario, quien en circunstancias de desempeño efímero accede a cooperar con el gobierno, corre el riesgo de que se le tilde de entreguista y hasta se le imputen posibles actos de contubernio o corrupción. Incluso los legisladores pertenecientes al partido que ocupa el gobierno carecen de estímulos para cooperar con sus propios correligionarios, si eso significa costos políticos personales. Cuando, en cambio, las decisiones tomadas se deben explicar al electorado, el representante debe proveerse de los elementos que le permitan hacer suyos también los éxitos del gobierno. A cambio de haber cooperado, podrá ostentarse como coautor de lo que haya resultado exitoso. En este sentido, los representantes suelen beneficiarse de la publicidad y de la propaganda gubernamentales, cuando lo que se presenta ante la sociedad como buenos resultados son acciones construidas con el concurso del gobierno y del Congreso.

<sup>31</sup> La reforma también incluyó los artículos 51, 55, 56, 58, 73, 79, 83, 84, 85 y 115, para modificar el periodo de los legisladores (3 años para los diputados y seis para los senadores), suprimir la reelección presidencial y modificar el sistema de sustitución del presidente, y eliminar la reelección en los congresos locales y en los ayuntamientos.



Los controles políticos desarrollados para servir al propósito de consolidar un partido hegemónico en torno a la figura presidencial, resultan disfuncionales cuando la premisa básica, la concentración del poder, ha desaparecido o, al menos, ha sido objeto de un paréntesis temporal.

#### Balance

La Constitución mexicana encuentra su punto más vulnerable, desde la perspectiva de un sistema constitucional democrático, en las funciones de control. Las antinomias estructurales eran imperceptibles cuando el sistema en su conjunto operaba conforme a las pautas básicas de un Estado que disponía de un partido hegemónico. No había posibilidades empíricas de constatar las tensiones entre el sistema presidencial y el sistema representativo. Pero cuando cambió el sistema electoral, y fue modificada la integración del Congreso, pero no se tuvo el cuidado de amortiguar los contrastes que resultarían de manera inevitable, construyendo un nuevo esquema de controles, se dejó en la Constitución una serie de vestigios arcaicos que han perturbado el proceso de *autopoiesis*.

Las normas pertinentes al sistema presidencial y a los sistemas electoral y representativo, han entrado en contradicción y mutuamente se contrarrestan. Con esto, la función constitucional de control se ha apartado de su derrotero, y lejos de producir un estado institucional satisfactorio, ha generado una situación disfuncional que, más allá del sistema político, afecta la percepción misma que se tiene de la Constitución.

Algunos aspectos podrían agravarse todavía, si llegara a prosperar la tesis, planteada de cuando en cuando, de la segunda vuelta en la elección presidencial. Con esto no haría sino acentuarse la naturaleza plebiscitaria de la legitimidad presidencial, y por consiguiente también se intensificarían las tensiones con el Congreso. La mayoría presidencial siempre sería absoluta, en tanto que en el Congreso la tendencia, que desde luego admite oscilaciones, sería en el sentido de sólo dar cabida a fuerzas políticas de mayoría relativa. Esto no excluye, desde luego, que haya posibilidades de que un partido tenga mayoría absoluta en una o en ambas Cámaras; pero lo que sí implicaría la doble vuelta sería la presencia de un presidente que aparentaría tener una sólida base electoral, y actuaría en consecuencia, aun cuando la realidad mostrara que la mayoría absoluta sería sólo el resultado de un diseño institucional que no necesariamente correspondería a la verdadera intención del electorado. La experiencia latinoamericana indica que la segunda vuelta sólo ha contribuido a acentuar las tendencias al enfrentamiento entre los congresos y los presidentes, con resultados generalmente adversos para los primeros.

Otros instrumentos constitucionales que han contribuido a subrayar la naturaleza plebiscitaria de los presidentes, es la revocación del mandato. La posibilidad de apelar al veredicto del electorado, desplaza la autoridad política

de los congresos, limitando significativamente sus posibilidades reales de ejercer un control sistemático sobre el gobierno. En los sistemas presidenciales, la revocación puede ser utilizada elípticamente por los titulares del poder como un mecanismo para eludir al Congreso y recabar, directamente, el apoyo masivo popular. Esto equivale a obtener la confianza popular sin haber disuelto al Congreso. Además, como se verá más adelante, buena parte de los sistemas constitucionales presidenciales tienen un sistema muy débil por cuanto hace al juicio político de los presidentes; esto es especialmente acentuado en el caso mexicano. La Constitución ha dejado numerosos aspectos sin regular, en particular cuando el presidente incurre en violaciones graves al propio orden constitucional.

Por otro lado, el periodo presidencial debe reexaminarse a la luz del sistema representativo y de controles políticos. Entre las ventajas para el sistema constitucional que pueden resultar de reducir el periodo presidencial a cuatro años, figuran las siguientes:

*Primera.* La continuidad de los programas de gobierno exitosos dependería de que la ciudadanía ratificara su confianza al partido que hubiera postulado al presidente. Esto fortalecería a los partidos políticos y atenuaría los problemas de la personalización en el ejercicio del poder.

*Segunda.* La continua exposición en los medios genera un desgaste de la figura presidencial. Mantener en el poder a un presidente en esas condiciones genera efectos negativos incluso para sus propias políticas y para su partido, además de producir tensiones adicionales que afectan el curso de la vida institucional. La reducción del periodo evitaría algunos de estos problemas, o por lo menos disminuiría su impacto en la vida del Estado.

*Tercera.* La vida democrática competitiva requiere de mayores espacios. Así como las elecciones frecuentes suponen riesgos para los sistemas autoritarios, las elecciones muy alejadas entre sí implican peligros para los sistemas abiertos. Para los sistemas cerrados es importante que los mecanismos de control sobre los medios y sobre las organizaciones políticas no sean puestos en evidencia con excesiva frecuencia, en tanto que los sistemas abiertos operan con una lógica inversa: la participación frecuente del electorado es una fuente de legitimidad que, además, permite que la sociedad funcione de una manera más estructurada y autónoma.

*Cuarta.* La clase política gana en experiencia con el debate que acompaña a todo proceso electoral. Los periodos muy amplios, como el sexenal, propician la burocratización de la política, la rutina y la patrimonialización de las funciones públicas. La vida pública se convierte en un *modus vivendi* para muchas personas, en perjuicio de los intereses de los gobernados. Además, reduce las posibilidades de rotación en la gestión política del Estado.

*Quinta.* El eje de un sistema democrático está en el control que los ciudadanos ejercen sobre los órganos del poder. El control político ciudadano es tanto mayor cuanto más frecuentes son los procesos electorales. Piénsese, por

ejemplo, que proponer un periodo presidencial de diez o de doce años resultaría absurdo; lo sería, precisamente, por su clara discrepancia con la dinámica de un sistema democrático.

Por lo que respecta a la reelección de los legisladores, es posible apuntar que se han aducido argumentos a favor y en contra. Las ventajas que se advierten consisten en que se profesionalizaría a los legisladores, se daría continuidad a las labores de las Cámaras, habría mayor autonomía de los legisladores con relación a los dirigentes de sus partidos, mejoraría la calidad de la clase política y de los ciudadanos, los representantes podrían ser evaluados por sus representados y habría mayores incentivos para las conductas cooperativas de largo plazo.

En cuanto a los principales argumentos en contra se aduce que la reelección evitaría la movilidad de la clase política, generaría castas dominantes en el interior de los partidos, expondría a los aspirantes a la reelección a la tentación de recibir dinero sucio para sus campañas y propiciaría la reelección de los gobernadores y de los presidentes de la República.

Los argumentos favorables a la reelección tienen niveles muy distintos de importancia. La profesionalización, por ejemplo, es discutible desde dos puntos de vista: en primer lugar, en un sistema electoral competitivo una parte de quienes llegan a las Cámaras deben poseer cierta experiencia política, de otra manera corren el riesgo de ser derrotados en las urnas, si es que son candidatos de mayoría, o de ser exhibidos en los debates congresuales, si es que arriban por la vía proporcional. En segundo lugar, dada la complejidad de las materias sobre las que se legisla, la idea de profesionales de la legislación es actualmente inviable; las tareas técnicas, en la mayoría de los parlamentos y congresos democráticos, son realizadas por los cuerpos de apoyo legislativo. A los legisladores les corresponde definir los contenidos de las leyes y a los miembros del servicio civil congresual elaborar los proyectos normativos. Los legisladores profesionales ya no existen.

En cambio los otros argumentos tienen un gran peso. Por injusto que resulte, el hecho es que la imagen del Congreso está muy devaluada. La reelección contribuiría a superar la precaria percepción de esa institución porque obligaría a sus integrantes a establecer una nueva relación con sus electores. Quienes solicitaran el voto para periodos adicionales se sujetarían a un control político hoy inexistente; tendrían que justificar su labor. Esto, que es propio de todo sistema representativo, tendría un efecto significativo en cuanto a la calidad de la democracia.

Al ser reelegibles, los legisladores alcanzarían otra dimensión política, en tanto que su desempeño se traduciría en votos ganados o perdidos para sus partidos. Los legisladores no por eso serían autónomos, pero sí influirían más en las decisiones que les concernieran. Esto implicaría la presencia de políticos más responsables. Por su parte los ciudadanos tendrían un nuevo incentivo para prestar atención a los procesos políticos; habría una ciudadanía más educada e involucrada en el quehacer de los congresos.

En cuanto a los argumentos adversos a la reelección, me parecen muy endeblés. En un sistema de partido dominante la no reelección acentuó la rigidez del autoritarismo y abrió un ciclo muy largo para aplicar con éxito la cooptación. El argumento de la “movilidad” era un incentivo para someter voluntades; la espera solía ser recompensada. Por lo que respecta a la formación de oligarquías dentro de los partidos, es un hecho ostensible que la ausencia de reelección no las ha impedido; además, existen instrumentos que podrían incluirse en la legislación electoral para contrarrestar esa patología que afecta a todos los partidos del mundo. Finalmente, el riesgo de la reelección de los presidentes será tanto mayor cuanto más débil sea el apoyo de la ciudadanía a las instituciones democráticas.

## Estabilidad social

### Líneas generales

El interés de los dirigentes políticos por la estabilidad social ha estado presente en la Constitución desde 1917. Primero, en el Congreso de Querétaro, mediante lo dispuesto por los artículos 3o, 27 y 123; luego, a través de sucesivas adiciones que ampliaron las obligaciones de naturaleza prestacional del Estado mexicano. En este propósito de estabilidad se inscribe, asimismo, la denominada “reforma en materia indígena”.

Los objetivos de estabilidad, por otra parte, tuvieron una doble forma de expresión: adaptación y transformación. De la adaptabilidad del sistema dependía su permanencia, sin tener que utilizar recurrentemente instrumentos de coacción; sin embargo, esto no fue suficiente para evitar procesos de ruptura, como los registrados con motivo de las sucesiones presidenciales en 1928, 1940, 1952 y 1970 (en este caso el conflicto de 1968 preludeó la sucesión), por ejemplo. Por esta razón también se tuvieron que aplicar medidas que permitieran la transformación del sistema, para poder absorber las tensiones que de otra manera habrían producido escenarios de ingobernabilidad.

Tradicionalmente se consideraba que la sociedad debía adaptarse al sistema político, pero la elasticidad requerida para esa adaptación no es susceptible de perdurar sin interrupción. La Revolución de 1910-17 fue una clara expresión de que debía invertirse la prelación y de que era el sistema político el que debía acoplarse con el social. La función de la Constitución experimentó un giro copernicano, pues dejó de ser el instrumento que frenaba las expectativas sociales, para convertirse en su catalizador.

Se considera que la Constitución de Querétaro fue la primera Constitución social del mundo. Esto sólo es cierto en la medida en que fue a partir de ella que

el contenido constitucional social se hizo ostensible y adquirió una expansión progresiva a partir de 1917. En cambio, si se atiende únicamente al contenido de la Constitución, la francesa de 1848, resultado asimismo de una revolución, fue la primera que aludió a las relaciones obrero-patronales. Conforme al artículo 13, la Constitución garantizaba a los ciudadanos la libertad de trabajo y de industria y, agregaba,

la sociedad favorece y estimula el desarrollo del trabajo a través de la enseñanza primaria gratuita, de la educación profesional, de la igualdad en las relaciones entre el patrón y el obrero, de las instituciones de previsión y de crédito, las instituciones agrícolas, las asociaciones voluntarias (sindicatos) y el establecimiento, por el Estado nacional, por los departamentos y por las comunas, de trabajos públicos adecuados para emplear a los desocupados; también se ofrecerá asistencia a los menores abandonados, a los minusválidos y a los ancianos sin recursos a quienes sus familiares no puedan socorrer.

Fue, por ende, la Constitución francesa de noviembre 1848 la primera que incluyó derechos sociales de gran calado. Ocurre, sin embargo, que apenas estuvo en vigor poco más de tres años, pues en enero de 1852 Luis Napoleón la derogó, y fijó las bases para su acceso al nuevo trono imperial. La Constitución francesa de 1848, a diferencia de la mexicana de 1917, no cumplió con una función efectiva ni tuvo efectos de irradiación hacia otros sistemas constitucionales. No existen referencias a esta experiencia entre los constituyentes mexicanos y, por su naturaleza efímera, tampoco se ocupó de ella la doctrina constitucional del siglo XIX. En Francia no cambiaron las relaciones sociales con motivo de la Constitución, si bien Luis Napoleón tuvo que adoptar, posteriormente, algunas disposiciones prestacionales que atenuaran las exigencias sociales y atendieran parcialmente a las expectativas generadas en 1848.

En México las funciones constitucionales encaminadas a la estabilidad social se han llevado a cabo de una manera progresiva. En una primera fase, el Constituyente de 1917 centró su atención en las cuestiones relacionadas con la educación, el trabajo y la tierra; en una segunda fase, que se extiende por varias décadas, las reformas incorporaron los temas de la seguridad social, la vivienda, la salud y, en la etapa más reciente, la reforma en materia indígena.

### Educación

El Constituyente consideró al artículo 3o como su obra fundamental. Para subrayar su interés por el tema, considerado de máxima importancia, Venustiano Carranza asistió a la discusión del precepto. Algunas veces se ha interpretado que lo hizo para inhibir a los diputados, para que no modificaran su proyecto. Es difícil admitir esta versión si se tiene en cuenta que Carranza se mantenía permanentemente informado de las deliberaciones y de los dictámenes discu-

tidos por las comisiones, y que dispuso todo el tiempo de influencia entre los constituyentes. Álvaro Obregón, inspirador de la corriente más progresista, todavía no había roto con Carranza, por lo que tampoco puede inferirse que con este motivo hubiera un enfrentamiento entre los dos grandes grupos que simpatizaban, respectivamente, con ambos caudillos.

Los representantes advirtieron que el elevado analfabetismo significaba uno de los factores de mayor vulnerabilidad de la sociedad. Pero el asunto fundamental no estaba sólo en la enseñanza; tangencialmente fue abordado otro que era esencial para la consolidación del Estado: las relaciones con la Iglesia católica.

El Estado moderno es resultado de un largo proceso de secularización, y en el caso de México uno de los preceptos utilizados para alcanzar ese objetivo fue el artículo 3o constitucional. El debate sobre la laicidad de la educación se había dado en el Constituyente de 1857. Sin embargo, todo cuanto se pudo avanzar quedó en una expresión de compromiso: “La enseñanza es libre”. En 1917 se le agregó “pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales”, y se adicionó un segundo párrafo conforme al cual “ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”.

El proceso de incorporación de las leyes de reforma ya había comenzado en 1873, con las adiciones constitucionales que determinaban que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, y que incorporaban la esencia de la legislación reformista a la Norma Suprema. La Constitución de 1917 fue más allá, pues no se conformó con la separación entre el Estado y la Iglesia, sino que se orientó por la supremacía de la Constitución y, por ende, del Estado. La concepción nonacentista de la separación de atribuciones dejó su lugar a la prevalencia de las instituciones civiles. Este fue el gran giro introducido por los constituyentes de Querétaro, y el momento adecuado se presentó al discutir y aprobar el artículo 3o. Las expresiones de varios diputados, entre ellos Francisco J. Múgica, fueron por demás elocuentes.

Era impensable estabilizar la sociedad sin configurar un poder civil soberano. El principio básico de todo sistema constitucional estaría incompleto en tanto que no se consolidara ese poder, típicamente estatal. A partir del Constituyente, el artículo 3o adquirió un carácter complementario del artículo 39, de suerte que fue proveyendo al Estado del contenido conceptual que lo ha caracterizado desde entonces.

En grandes trazos, el artículo 3o ha nutrido tres grandes construcciones doctrinarias del Estado, destinadas a procurar su estabilidad institucional. En 1917, se planteó la supremacía política y jurídica del Estado; mediante la reforma de 1934 se postuló la naturaleza socialista del Estado, y con la de 1946 se incorporó la idea de democracia. Adicionalmente, el capítulo educativo permitió justificar, a partir de la reforma al transitorio 14, en 1921, el progresivo desplazamiento de facultades de las entidades federativas hacia la Federación.

La Constitución desempeñaba, a través de esas reformas, una función atinente a la tranquilidad social del país. El objetivo no estaba propiamente en la estructura de la educación, sino en definir el papel del Estado en la sociedad.

En la etapa inicial, los constituyentes entendían que era indispensable dotar al poder político de facultades eminentes para consolidarse. No hubiera sido comprensible que construyeran un abultado aparato de poder en torno de la figura presidencial, si a la vez no hubiesen robustecido la estructura misma del Estado. El hecho de que no se registrara una influyente corriente doctrinaria en cuanto a la teoría del Estado, no significa que la idea de Estado haya sido ajena al Constituyente.

Es muy posible que el autor más presente/ausente en el Congreso, haya sido Emilio Rabasa. Su análisis de la Constitución de 1857, y de las inevitables dictaduras de Benito Juárez y Porfirio Díaz, no podían pasar inadvertidos para varios de los integrantes del Constituyente. La primera edición de *La Constitución y la Dictadura* apareció en 1912, y en ella Rabasa realizó el examen jurídico más agudo del sistema constitucional mexicano. La mayor parte de los textos previamente publicados por otros autores tenían un carácter exegético; fue Rabasa quien abordó la cuestión constitucional de una manera crítica, y quien, al concluir su obra, lanzó una inteligente exhortación a quienes revisaran la Constitución de 1857. El capítulo final de su obra lleva por título “Problema actual”, y culmina planteando que “si la Constitución se modifica...” Es obvio que una inteligencia aguda como la suya, en 1912 tenía que prever un necesario ajuste al texto constitucional. Precisamente por todas las fallas que él mismo había observado, y por el desenlace hacia el que apuntaba la revolución maderista, las reformas constitucionales resultaban previsibles.

Sin embargo, en el Congreso de Querétaro se tendió un velo sobre Rabasa. Su nombre era anatema para buena parte de los congresistas. Al discutirse el artículo 89, el diputado David Pastrana Jaimes aludió a “don Emilio Rabasa” para apuntalar su argumentación en pro del sistema presidencial (sesión del 18 de enero) con algunas características parlamentarias. Después de leer algunos párrafos de Rabasa, que no se transcriben en el *Diario de los Debates*, Pastrana Jaimes recomendó que los secretarios de Estado fueran ratificados por la Cámara de Diputados.<sup>32</sup> La respuesta a Pastrana fue rápida. El diputado Rafael Martínez de Escobar aludió veladamente a Rabasa, subrayando que ni los más conservadores del Congreso Constituyente podían igualarlo. Las críticas al jurista chiapaneco reaparecieron cuando, al discutirse la organización del Poder Judicial, el diputado José M. Truchuelo descalificó, en medio de aplausos, “el libro reaccionario” de Rabasa, “que con todo gusto voló hacia la Casa Blanca a representar al usurpador Huerta”. Luego remató (sesión del 20 de enero) diciendo que “el anhelo, el entusiasmo con que ese hombre fue a cumplir los

<sup>32</sup> *Diario de los Debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, t. II, 1985, p. 605.

deseos de un usurpador, nos dicen que sus obras tienen que responder a sus aspiraciones, a sus principios, en fin, a todas aquellas tendencias que nos han revelado por sus funciones políticas”.<sup>33</sup> Sus expresiones fueron coreadas enfáticamente con varios “muy bien dicho”. Esto no arredró a Truchuelo, quien examinó los argumentos de Rabasa, por lo que el diputado Lizardi provocó las risas de la Asamblea al hacer ver que, aunque Truchuelo aparentaba discrepar de Rabasa, ¡lo citaba! Luego, el diputado Alberto M. González aludió despectivamente a “los émulos del señor Rabasa”.

Martínez de Escobar retomó la descalificación del constitucionalista en términos duros:

...el licenciado Truchuelo seguramente se obsesionó con la lectura de esas páginas que se encuentran en “La Constitución y la Dictadura”, *que estoy seguro todos los abogados de esta Cámara conocen*,<sup>34</sup> libro escrito por Rabasa, hombre indiscutiblemente inteligente y de vastísima cultura: pero, señores diputados, todos vosotros sabéis perfectamente bien quién es políticamente su autor: un hombre de la dictadura, y *un libro es algo así como el hijo del cerebro que lo crea*, como un pedazo del espíritu de aquel hombre, como un destello de su manera de sentir, como un haz de rayos de la manera de pensar. “La Constitución y la Dictadura”, de Emilio Rabasa, es Emilio Rabasa mismo. Si vosotros votáis por el dictamen de la Comisión, debéis saber de una vez por todas que estáis votando por los pensamientos, por las ideas políticas estampadas en ese libro por su autor, el licenciado Emilio Rabasa, aquel que fue representante de Victoriano Huerta en Washington, o en no sé qué parte de Estados Unidos cuando la carnavalesca burla con Norteamérica... (Voces: ¡En Niágara!) si vosotros votáis por el dictamen de la Comisión, no obstante que la Comisión está integrada por hombres cuya gran intelectualidad yo reconozco, pero que en este momento están obsesionados por la lectura de ese libro, esto es, por ese hombre que aunque quiera hacer limpias, puras y patrióticas sus ideas, es esta una tarea más que imposible, puesto que ese hombre sólo obedeció servilmente a las dictaduras autócratas, y nunca podrán ser sus ideas democráticas ni ideas liberales, porque él ha vivido únicamente en la tiranía, porque ha respirado sólo el autocratismo. Señores diputados: en el fondo es la teoría de Emilio Rabasa bajo su manifestación más intensa, aunque en detalle no lo sea, la teoría que allí en el dictamen de la Comisión se condensa y se estampa. Decir que el Poder Judicial no es un Poder, no es decir nada.

A esas expresiones se sumó Hilario Medina:

La sombra de don Emilio Rabasa, ha desfilado por este parlamento como una sombra trágica, como una sombra que trae mucho del pasado y que vendría a mancillar la obra sana que nosotros queremos hacer en estos momentos. El señor Truchuelo me recuerda aquellas palabras profundas de verdad y llenas de conocimiento de no

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 701.

<sup>34</sup> Cursivas del autor.



recuerdo quién, que decía a los hombres: “Desconfiad de aquellos que leen un solo libro.” Porque el señor Truchuelo parece que no encontró en toda su biblioteca más que a don Emilio Rabasa.

Por su parte, el diputado Paulino Machorro Narváez aclaró:

Rabasa no ha tenido que ver en la Comisión. Quizá haya influido, pero ya pueden ustedes creer que por mi parte, lo confieso a ustedes, hace muchos años leí esa obra y no la he recordado en estos días.

He incluido estas amplias transcripciones para mostrar hasta qué punto Rabasa estaba, a la vez, presente y ausente. Es claro que sus ideas resultaban familiares para muchos constituyentes; pero también es evidente que había un alto costo para los tribunos que se atrevían a mencionarlo. Su nombre fue pronunciado por primera vez cuando el Congreso se acercaba a su fin, y la violencia verbal que desencadenó desalentó otras posibles menciones. Con todo, son sus ideas las que aparecen en la construcción del sistema constitucional. Preocupado por la estabilidad del sistema, a la que expresamente aludió en varias ocasiones, pero también por la necesidad de empalmar las acciones políticas con las razones jurídicas, Rabasa propuso estructurar “una suerte de oligarquía democrática”, que incluyera a todos los “elementos (personas) populares aptos para interesarse e influir en los negocios de la República”; que garantizara el reclutamiento de los más capaces; que eludiera los “exclusivismos odiosos”, y que formara una “clase gobernante” sobre la base de la educación y la moralidad.

A juzgar por los resultados y por el tenor de las propuestas, en particular de las sustentadas por el proyecto de Carranza, esas ideas estuvieron presentes en el Constituyente, y si esto no se hizo explícito, fue por las razones de orden personal que se dejaron ver en el debate. Lo que me interesa rescatar, en todo caso, no son las tesis de Rabasa, sino su probable influencia en el diseño constitucional del poder, en 1917. Desde luego, la parte medular de las innovaciones constitucionales transitó por otra avenida y procuró sobre todo apoyarse en un discurso de intenso contenido social; pero la concepción del poder político, a cuyo robustecimiento contribuyeron tal vez sin que ese haya sido el objetivo las disposiciones de contenido social, tiene una ostensible filiación en las ideas de Rabasa.

La educación fue, en 1917, el eje sobre el que se construyeron los argumentos de un Estado poderoso, soberano, necesariamente secularizado. Con esto se sentaban las bases para volver a estabilizar al país. La Revolución no podía seguir como proceso insurreccional; había que restablecer la tranquilidad, sin que el nuevo orden pareciera un eco del inmovilismo que había identificado a la dictadura. Por eso era necesario justificarlo a través de sus objetivos. Si el juarismo se había explicado por la defensa externa del país y por la reforma in-

terior, y el profirismo por su énfasis en el desarrollo económico y en la inserción de México en la naciente comunidad internacional, el sistema constitucional que resultaba del proceso revolucionario debía explicarse por otros proyectos. En este caso los argumentos sociales se convertían en la parte medular de la acción del poder, y el apoyo central lo ofrecía la educación.

Con posterioridad al Congreso de Querétaro y a la reforma de 1921, la educación siguió siendo utilizada conforme a un propósito de estabilización social. En 1934 el artículo 3o consignó un importante giro en cuanto a la configuración del sistema constitucional mexicano. Sin modificar la estructura ni el funcionamiento de los órganos del poder, este precepto fue radicalmente transformado para introducir el principio de la educación socialista. El primer párrafo del artículo también decretaba la exclusión de “toda doctrina religiosa” y fijaba el compromiso del Estado en el sentido de combatir, a través de la educación, “el fanatismo y los prejuicios”.

El trasfondo del precepto era estrictamente político. Pocos años antes (1926–1929) el país había sido sacudido por un enfrentamiento armado desencadenado a raíz de unas reformas penales que afectaban los actos de culto religioso. Las causas de conflicto, por supuesto, eran más profundas y complejas, y los rescoldos no se apagaron cuando se alcanzó el entendimiento que puso fin a las acciones militares. Por eso el principio socialista adoptado por la Constitución permitía amortiguar el efecto adverso de combatir frontalmente la religión. En la historia legislativa mexicana, el precepto más áspero en esta materia religiosa fue el artículo 3o, vigente entre 1934 y 1946.

Los pretendidos efectos estabilizadores no se alcanzaron. La alusión al socialismo no fue acompañada por otros ajustes en la estructura del poder que la justificaran, por lo que carecía de fuerza persuasiva. El partido político hegemónico adoptó también los principios del socialismo, pero no su denominación; las organizaciones sindicales siguieron funcionando como apéndices del poder político al igual que las organizaciones rurales. En cambio, la exclusión expresa de la religión alteró la posición equilibrada del laicismo, y generó nuevas respuestas políticas. En 1937 se integró la Unión Nacional Sinarquista; en 1938 se produjo la insurrección del general Saturnino Cedillo; en 1939 fue fundado el Partido Acción Nacional, y un año después se celebra un enconado proceso electoral en el que disputaron la Presidencia de la República los generales Juan A. Almazán y Manuel Ávila Camacho. Para tranquilizar los ánimos, el presidente electo, Ávila Camacho, declaró a José C. Valadés que era creyente. En ese momento el factor religioso, latente o presente en las diversas expresiones de inconformidad, fue razonablemente atendido.

En 1946 fue rectificada la reforma del artículo 3o, y esta ocasión sirvió también para introducir el principio democrático en el sistema constitucional mexicano. Aun cuando la vigencia del nuevo texto no estuvo acompañada por un proceso de democratización institucional, sí comenzaron a operarse algunos cambios en la cultura política mexicana que le dieron algún sentido al

precepto. El voto a la mujer en el ámbito municipal fue uno de esos signos de cambio; pero el más perceptible consistió en la transferencia del poder político a los civiles.

A partir de la vigencia de la Constitución, solamente Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, habían sido considerados como presidentes civiles. Sin embargo, Carranza lució el uniforme militar sin insignias y fungió como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En cuanto a los otros presidentes, dos fueron interinos (De la Huerta y Portes Gil), y Ortiz Rubio renunció después de un periodo de grandes tensiones políticas. En realidad, ninguno de ellos encabezó lo que pudiera haberse considerado como un gobierno civil. Con Miguel Alemán, en cambio, se inició el progresivo retiro de los militares de la dirección política del país. El proceso fue parsimonioso, para no generar alteraciones que lo detuvieran, y se adoptó la práctica de que el partido dominante estuviera bajo la conducción de militares; así ocurrió hasta 1964.

El principio democrático incorporado por el artículo 3o presentaba una faceta muy explotable. Habiendo querido su redactor, Jaime Torres Bodet, incluir un concepto muy amplio, ofreció, tal vez sin haber sido su propósito deliberado, una fructuosa base argumental al sistema político. Al decir que la democracia no es “solamente [una] estructura jurídica y un régimen político, sino [un] sistema de vida, basado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, ofreció una sólida plataforma al discurso político. El sistema político, no obstante sus claros componentes autoritarios, pudo acogerse a los términos de la propia Constitución para proclamarse democrático en tanto que auspiciaba ese mejoramiento al que la Norma Suprema identificaba como parte substancial de la democracia. La manipulación de los procesos electorales se hizo menos ostensible, aunque no menos frecuente, merced a la cobertura que le ofrecía la realización de obras públicas, la ampliación de las acciones presenciales del Estado y el periodo de crecimiento económico que acompañó durante un largo trecho al texto reformado en 1946.

Después de aquietado el frente religioso, una nueva fuente de intranquilidad comenzó a gestarse. Aun cuando el Partido Comunista existía, en la clandestinidad legal aunque a la luz pública, desde 1919, la alta concentración demográfica en el campo y la escasa capacidad industrial no le había ofrecido nichos adecuados para una sólida implantación. El giro operado a partir de la década de los años cincuenta, con la industrialización y la urbanización crecientes, permitieron que los movimientos sindicales se inclinaran de manera creciente hacia la izquierda. Sin embargo, se tomó la decisión de mantener la proscripción electoral de los comunistas, mediante los requisitos para integrar partidos políticos, que incluían un elevado número de integrantes y la manifestación de sus identidades y domicilios. Esto generó que las expresiones políticas de izquierda se manifestaran mediante estrategias de acción directa, esencial-

mente a partir de los enclaves que se fueron construyendo en los movimientos sindicales del magisterio, de los trabajadores ferroviarios y postales, y más tarde de los universitarios.

Para intentar desactivar la presión, el presidente Adolfo López Mateos se declaró “de izquierda dentro de la Constitución”, aunque en esta ocasión su expresión no tuvo los efectos balsámicos análogos a la que cuatro lustros antes había tenido la de Ávila Camacho relacionada con su fe católica. Para absorber los focos de resistencia se optó por diversas formas disuasivas, incluidas la represión y la cooptación. Esta estrategia, con todo, no funcionó en los centros universitarios, a pesar de la fiereza con que se actuó en 1968. El natural espacio de libertades que aseguraba el ámbito universitario facilitó la subsistencia de un sector importante de la izquierda en México. Fue merced a la reforma política de 1977 que ese sector pudo ingresar a la política electoral, y esto permitió que, dos años después (aunque la reforma entró en vigor en 1980) el artículo 3o fuera de nueva cuenta adicionado para compatibilizar los derechos laborales de los trabajadores universitarios con los derechos académicos de las instituciones y para consagrar el principio de la autonomía universitaria. En esta ocasión, la reforma, como en 1946, contribuyó a la estabilidad social del país.

En 1993 y en 2002 el artículo 3o fue objeto de sendas adiciones para hacer obligatoria, respectivamente, la enseñanza secundaria y la preescolar. El discurso oficial se orientó en el sentido de que, con esas medidas, se ampliaba la cobertura escolar como parte de un proyecto para promover el bienestar general. Este fue, sin duda, el aspecto externo de las reformas; pero la otra cara del proyecto consistía en ampliar el número de plazas que permitieran al sindicato afín a las autoridades reducir los efectos de los movimientos magisteriales disidentes. La Constitución fue utilizada para consolidar enclaves de poder sindical y atenuar algunas presiones de naturaleza política. El objetivo inmediato de la estabilidad se alcanzó, aunque para ello se tuvo que imponer una severa restricción a la inversión en investigación científica y tecnológica. Para el sistema político no se planteó la disyuntiva de atender los requerimientos de promover la investigación y el desarrollo, porque los apremios eran de índole política.

#### Agrarismo

El capítulo agrario de la Constitución permitió disponer, por décadas, del más eficaz instrumento para la estabilidad del sistema político. Esto explica que el contenido de esa norma haya sido una decisión de la Asamblea Constituyente. Se trata de un caso que merece ser destacado, porque denota que los integrantes del Congreso advertían con claridad cuál era el problema medular que enfrentaba el país. Podría decirse que no era menester una gran sensibilidad

para advertir que, enseguida de una revolución rural, resultaba imperativo atender los problemas del campo; en este caso lo llamativo es que en el proyecto de Carranza esta materia no recibió la atención necesaria. Este asunto debe ser examinado con el mayor cuidado, para no incurrir en el error de considerar que los constituyentes dieron en la diana por casualidad, ni que el gobierno carrancista incurrió en una omisión crucial.

La cuestión agraria había sido objeto de una ley, publicada el 6 de enero de 1915, allí se ponía fin al latifundio y se daba respuesta a las demandas de reparto de tierras. Cuando el Constituyente fue convocado, para muchos dirigentes revolucionarios la cuestión del campo ya contaba con una base jurídica para su solución. No se consideraba, por lo mismo, como un asunto acerca del cual se hiciera necesario un nuevo proyecto normativo. Esta apreciación no implicaba que el asunto fuera desdeñado o que no se valorara su importancia para la estabilidad del país, en general, y del sistema político que se estaba construyendo, en particular.

Una de las experiencias cercanas de que se disponía, consistía en que la legislación de reforma había tenido, en su momento, una mayor trascendencia para el Estado mexicano que la Constitución misma. La incorporación de esa legislación reformista al texto constitucional, en 1874, fue vista más como un trámite, que como una decisión con efectos prácticos. Del mismo modo debió pensarse que no variaría la situación jurídica del campo si se vertía el contenido de la Ley Agraria en el artículo 27. Tal vez, incluso, se haya estimado que, al incorporarse el texto de la Ley a la Constitución, se perdería el registro histórico de que se trataba de una norma dictada por el primer jefe del Ejército Constitucionalista. Al margen de las conjeturas, el hecho político consiste en que no hubo omisión alguna relacionada con la cuestión agraria. El contenido de la Ley de 6 de enero fue adoptado por el artículo 27 constitucional, mediante diversas remisiones relacionadas con dotaciones y restituciones de tierras, y con el disfrute de tierras, bosques y aguas. La Ley fue considerada parte de la Constitución, por lo que a su reforma, en enero de 1932, fue aplicado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional. Finalmente, el texto de la Ley quedó plenamente incorporado a la Constitución, con motivo de la reforma de 1934, lo que a su vez implicó la abrogación la Ley de 6 de enero de 1915.

Las condiciones del debate, que se llevó a cabo unas cuantas horas antes de que concluyeran las labores del Constituyente, el 31 de enero, reflejan que los problemas medulares del 27 no se relacionaban con la dotación y restitución de tierras, sino con la regulación de la inversión de extranjeros y con el alcance del derecho de propiedad, en especial de la Iglesia. La atención de la Asamblea estaba concentrada en estos temas, como lo muestra el debate sostenido el 29 de enero entre los diputados Andrés Magallón y Félix F. Palavicini. El primero denunció la intención de evitar la discusión y por ende la aprobación del artículo 27, por lo que solicitó dispensa de trámites, y el segundo expresó que, en efecto,

el tiempo disponible no permitiría abordar temas de la trascendencia que el dictamen de ese artículo planteaba. La Asamblea, consciente de la magnitud del asunto y de que no sería explicable que se hubiese eludido el tema, acordó dispensar de los trámites e instalarse en sesión permanente.

El artículo 27 cubre una amplia gama de temas, pero el efecto estabilizador se consiguió, esencialmente, con los derechos concernientes a la dotación y restitución de tierras. Las acciones jurídicas en ese sentido se fueron multiplicando hasta alcanzar el nivel más elevado durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. También, en torno al campo se fueron dando otras soluciones complementarias que resultaron especialmente funcionales cuando comenzaron a decrecer, por razones físicas, las acciones de dotación y restitución de tierras. Esos aspectos estuvieron relacionados con el crédito, con los precios de garantía, con la obra pública, con los programas de inversión autoadministrada y con la administración de justicia. Con excepción de las funciones institucionales concernientes a la justicia agraria, previstas expresamente en la Constitución, las demás dependieron de las políticas públicas, cuya intensidad fue variando en el tiempo, con una clara tendencia decreciente en todos los rubros. La fracción XX del artículo 27 alude a las responsabilidades del Estado en cuanto créditos, insumos para la producción, obras de infraestructura, capacitación y asistencia técnica; empero, la naturaleza programática de ese precepto ofrece márgenes muy amplios de discrecionalidad a las autoridades.

Cuando la concentración de la población se invirtió y el mayor volumen se localizó en el ámbito urbano, el sistema político estimó que el agrarismo había dejado de ser un factor de estabilidad. Con esa perspectiva se fue desmantelando el aparato administrativo relacionado con el campo, y los programas asistenciales aplicados en el medio rural han obedecido a proyectos electorales, pero no a la equidad social. Hubo, además, una omisión que está resultando adversa para los objetivos de estabilidad del sistema. La pobreza rural y las condiciones de desventaja en que se ha colocado a los productores agrícolas con motivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han contribuido al aumento de la emigración hacia Estados Unidos. De este proceso están resultando numerosos factores de inestabilidad, entre los que figuran: la modificación de la estructura de la población; severos problemas en materia de salud; condiciones de exclusión en el interior del país y situaciones de injusticia padecidas por los emigrantes mexicanos en Estados Unidos, a todo lo cual se suman las tensiones en la relación con este país, derivadas del problema migratorio.

En esos términos el campo dejó de ser un elemento funcional para la estabilidad, y en las condiciones de desventaja a las que se le ha reducido, puede incluso convertirse en un elemento disfuncional para esa estabilidad. Además de las acciones que resulten de los necesarios ajustes en las políticas públicas, las soluciones constitucionales pueden contribuir a solucionar algunos problemas, sobre todo si se construye una gama de garantías para los derechos fundamentales de los emigrantes y, en general, de la población rural.

Aunque durante el periodo de la revolución constitucionalista no se produjeron demandas muy significativas en materia laboral, ni se había registrado en México una vida sindical intensa durante la fase previa a la Revolución, existían expresiones de inquietud e inconformidad desde el último cuarto del siglo XIX. El régimen porfirista había evitado que esas manifestaciones proliferaran, ejerciendo actos de intimidación y represión. Por otra parte, el número de obreros era significativamente inferior al de campesinos, de suerte que en éstos recayó el peso fundamental de la lucha revolucionaria.

Diferentes planes y pronunciamientos políticos corroboran los niveles de tensión que se habían alcanzado entre los obreros. El documento más elocuente, en este sentido, fue el programa del Partido Liberal, publicado en 1906, de Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia y Antonio I. Villarreal, entre otros. En el curso de la Revolución también se produjeron importantes planteamientos en torno a la defensa de los trabajadores. En diciembre de 1911 fue creado, a iniciativa del presidente Francisco I. Madero, el Departamento del Trabajo. Entre sus funciones se incluía servir de intermediario entre braceros y empresarios, procurar facilidades para el transporte de obreros y el “arreglo equitativo” en los casos de conflicto entre trabajadores y empresarios. En la exposición de motivos se decía: “De todos los problemas que en los momentos actuales solicitan la atención del gobierno federal, ninguno de tanta importancia y apremio como el que se relaciona con el trabajo.”

En 1915, en Yucatán, Salvador Alvarado había establecido un Consejo de Conciliación y Comité de Arbitraje, como órgano para resolver los conflictos entre el trabajo y el capital, y poco después decretó la primera ley del trabajo del país; ese mismo año, Álvaro Obregón dictó un decreto sobre el salario mínimo y la jornada de trabajo, aplicable en Guanajuato, Hidalgo, Michoacán y Querétaro, y preveía que el ámbito de vigencia se iría ampliando conforme se fueran recuperando “las demás entidades federativas que aún están en poder de la reacción”. También hubo disposiciones legislativas locales en ese mismo sentido, en Aguascalientes, Chihuahua, San Luis Potosí y Veracruz, por ejemplo, dictadas entre 1914 y 1916, que muestran hasta qué punto la cuestión obrera formaba parte de las reivindicaciones revolucionarias.

Las acciones reivindicatorias, por lo demás, formaban parte de una estrategia espartaquista que, a la par de promover condiciones de justicia, permitía reclutar guerreros para la causa. Miguel Hidalgo había hecho otro tanto mediante la supresión de la esclavitud, y la misma práctica había acompañado a varios movimientos insurreccionales a lo largo del siglo XIX. La exposición eficaz de banderas de lucha servía para el doble objetivo de justificar las acciones y de atraer militantes. En las campañas militares revolucionarias era posible acompañar las proclamas políticas con medidas legislativas que resultaban más persuasivas que el solo discurso político. La norma adquiriría, en esas condicio-

nes, una función catalizadora de emociones, de conductas políticas y de convicciones ideológicas.

La norma expedida por revolucionarios suele generar un alto nivel de confianza hacia los dirigentes, pues permite acreditar con actos jurídicos la viabilidad de los proyectos políticos. Esa función también genera una inercia legiferante, de suerte que, incluso cuando la fase armada concluye, la legislación sigue representando un factor de movilización y de cohesión social.

Con todo, a diferencia de la cuestión agraria, la obrera tuvo un peso específico menor en el proceso revolucionario. Así, mientras que el proyecto de Constitución presentaba omisiones en cuanto al problema del campo que quedaban compensadas por la Ley de 6 de enero de 1915, en materia obrera no se había hecho un esfuerzo de magnitud equivalente. Todo indica que el gobierno de Carranza advirtió la conveniencia de ampliar el proyecto original, a juzgar por quienes presentaron la propuesta de lo que sería el artículo 123, la tarde del sábado 13 de enero de 1917. Los diputados constituyentes aclararon que su iniciativa “siguió el plan trazado” por el diputado Pastor Rouaix, secretario de Fomento en el gabinete de Carranza, y por José I. Lugo, titular de la Dirección del Trabajo de esa secretaría. Entre los suscriptores figuraron, además, Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso Constituyente y persona de toda la confianza de Venustiano Carranza, y José Natividad Macías, coautor, con Rojas, del proyecto constitucional carrancista. Al ponerse a discusión, el 23 de enero, uno de los primeros en hacer uso de la palabra fue Gerzayn Ugarte, quien además de diputado era secretario de Carranza, al que cotidianamente informaba acerca del desarrollo del Congreso y de las posiciones adoptadas por los grupos parlamentarios.

Rouaix, diputado y colaborador de Carranza, era el autor de la primera ley agraria del movimiento revolucionario. Como gobernador provisional de Durango, había expedido, en octubre de 1913, una ley que establecía el procedimiento para el reparto de la tierra. Más tarde, por encargo Carranza, participó en la elaboración de la Ley de 6 de enero, además de figurar en su gabinete como titular de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Aunque el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por Carranza no incorporaba los grandes temas sociales que el Constituyente sí aportó, no se puede inferir de sus acciones previas que fuese reacio a admitir esos derechos, aunque todo indica que lo realmente importante para Carranza era la organización y el funcionamiento del poder. Hasta ese momento la legislación social no se consideraba parte del ordenamiento constitucional, por lo que el proyecto de Carranza no se debe entender como una posición adversa a las reformas sociales. Antes de la celebración del Constituyente no se habían formulado sugerencias específicas para que la Constitución incorporara normas con un fuerte contenido social, por lo que tampoco se puede sugerir que Carranza las hubiera controvertido o ignorado.

No debe perderse de vista que el Constituyente fue convocado para reformar la norma suprema de 1857, y así lo asentó el decreto promulgador, del



5 de febrero de 1917. De no haberse incorporado las normas de contenido social, no habría salido una nueva Constitución del Congreso de Querétaro, y sin embargo se habría cumplido con los objetivos formales de la convocatoria. Por eso, en su proyecto, Carranza no aspiraba a algo más que a las reformas de contenido político. Como se hace evidente en su discurso inaugural del Congreso, su preocupación estaba centrada en la construcción de una presidencia muy vigorosa. Es comprensible que, alcanzado ese propósito, no haya objetado las iniciativas que procedían de la Asamblea, e incluso que las haya apoyado.

Con el tiempo, el artículo 123 se convirtió en uno de los ejes de la estabilidad social en México. Paradójicamente, las políticas encaminadas a la tutela de los derechos de los trabajadores fueron acompañadas por una sensible merma en cuanto a la libertad sindical. La estabilidad se produjo por una acción envolvente del Estado mexicano, conforme a la cual accedía a ampliar los derechos de los trabajadores ante los patronos, a la vez que los restringía ante el Estado mismo.

La asimilación del movimiento obrero al poder político, a través de su incorporación al partido hegemónico, ofreció al Estado mexicano una posición de gran influencia en las decisiones de los empresarios. La interlocución entre empleadores y sindicatos implicaba una poderosa intermediación del Estado, que lo convertía en un factor real de decisión. En la medida en que las posiciones empresariales solían identificarse con las gubernamentales, se obtenía por esta vía una adhesión de gran importancia para la estabilidad de las instituciones y del partido político que les daba soporte electoral. Esta circunstancia reducía considerablemente los incentivos para apoyar cualquier acción política considerada como disidente, y convertía las relaciones laborales en un instrumento polivalente, útil para mantener una situación de control sobre los procesos productivo laboral y político.

El desarrollo constitucional del régimen del trabajo, en cuanto factor de estabilidad, adquirió una nueva vertiente a partir de 1938, al ser expedido el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En 1960 se dio un nuevo paso, con la reforma del artículo 123, para quedar dividido en dos apartados. En el primero permaneció el texto original del precepto, y en el segundo se incorporaron las normas que rigen las relaciones laborales entre los órganos del poder federal y del Distrito Federal, y sus trabajadores. En otras palabras, la reforma de 1960 le dio a la legislación laboral burocrática una base constitucional de la que realmente carecía. En 1938, el Estatuto burocrático fue considerado como una ley reglamentaria del artículo 89-II, que faculta al presidente para nombrar y remover libremente a los empleados federales, “cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes”. El hallazgo de ese fundamento fue ingenioso, y la Suprema Corte aceptó la constitucionalidad del Estatuto. Con el tiempo, sin embargo, se entendió que elevar los derechos de los burócratas al texto constitucional ofrecía una nueva oportunidad para relacionar la norma constitucional con el

discurso político estabilizador. Se hizo, además, en un momento de alto simbolismo político, al conmemorar el quincuagésimo aniversario de la Revolución.

Han sido introducidos otros ajustes parciales, aunque no en todos los casos con los resultados propuestos. En 1978 se incorporó un párrafo al cuerpo del artículo, con el que ahora se inicia el precepto. Merced a esa reforma se estableció el derecho al trabajo. En un principio alentó considerables expectativas, máxime que México, a la sazón, vivía una etapa de acelerado crecimiento económico. Aun así, alcanzar el pleno empleo es una tarea imposible. El corolario de una reforma con ese contenido no podía ser otro que el establecimiento del seguro de desempleo. No se siguió ese derrotero, y el precepto perdió su contenido normativo para representar sólo una declaración más. En este caso, además, se corre el riesgo de que la disposición constitucional adquiera, en algún momento, un signo inverso al originalmente perseguido, y que comience a funcionar como un factor inquietador. En la medida en que sea utilizado para fundamentar la exigencia de un seguro para el caso de desempleo, el precepto, lejos de servir a los objetivos de estabilidad, estará funcionando para justificar procesos de movilización social. En este caso, la reforma de 1978 sería útil para obtener medidas reivindicatorias, aun cuando es probable que no haya sido ese el diseño al que obedeció su adopción.

#### Seguridad social

Las políticas y las normas en materia de seguridad social tenían poco tiempo de ser aplicadas cuando sesionó el Congreso de Querétaro. Apenas en 1883 Otto von Bismark había promovido la ley de seguros de enfermedad; en Nueva Zelanda se había adoptado el sistema de pensiones en 1898; y las instituciones de seguridad social comenzaron a funcionar en Noruega (1909), en Suecia (1910), y en Gran Bretaña, Italia y Rusia (1911). Las tensiones previas a la Primera Guerra Mundial y a la Revolución de Octubre, hicieron ver la utilidad de introducir algunos instrumentos que atenuaran las condiciones de inconformidad social. La expresión “seguridad social” y “seguro social” sólo se generalizó hacia finales de la década de los años 30.

La aportación del Constituyente mexicano, en este punto, es ciertamente llamativa. La idea previsoramente estuvo presente desde la fracción XXIX del artículo 123 aprobado en 1917, que declaraba de interés social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y “de otros análogos”. Pocos años después, en 1929, ese texto constitucional fue reformado en el sentido de considerar de utilidad pública la Ley del Seguro Social. Sin embargo, tuvieron que transcurrir otros catorce años para que esa ley fuera dictada, en 1943. Posteriormente, en 1974, la misma fracción volvió a ser reformada, para incluir, entre otras cosas, el seguro de vejez, con lo que se dio una base constitucional al régimen de las jubilaciones.

La seguridad social, con sus amplias vertientes, ha sido uno de los elementos característicos del Estado de bienestar. Este concepto, como el de seguridad social, también se generalizó antes de la Segunda Guerra Mundial e influyó poderosamente en las constituciones redactadas o reformadas a partir de la posguerra. Pocas acciones del Estado tienen un efecto tan directo en la estabilización de las relaciones sociales y, por ende, del sistema político mismo, como las relacionadas con el bienestar colectivo. Esta posibilidad fue advertida por el Estado mexicano desde la formulación misma de la Constitución, y su rentabilidad política fue aprovechada al iniciarse la vida del Partido Nacional Revolucionario, como se vio en el capítulo de control político (consolidación del presidencialismo), de este estudio.

Los cambios en la estructura demográfica de los Estados contemporáneos, debidos a una multiplicidad de factores, entre los que se incluye el éxito de los sistemas de seguridad social, han generado un efecto de paradoja, conforme al cual hay que reducir la carga de las acciones de seguridad correspondiente al Estado, para que le sea posible cumplir con las políticas de astringencia económica que prevalecen en el mundo. La adopción de medidas restrictivas ha resultado traumática incluso en sistemas democráticos consolidados. De la misma forma que las acciones relacionadas con la seguridad sirvieron para cimentar la estabilidad, las políticas que pretenden invertir el sentido de los compromisos prestacionales a cargo del Estado, suelen desencadenar reacciones de rechazo.

Los Estados deben medir cuidadosamente el sacrificio que estén dispuestos a aceptar, en cuanto a turbulencia social, a cambio de hacer ajustes en las políticas en materia de seguridad. La experiencia institucional muestra que los programas de seguridad social han ofrecido resultados muy positivos para la estabilización y que, a la inversa, su limitación ha desencadenado procesos que afectan el comportamiento de las instituciones constitucionales. Se trata, sin duda, de las piezas más sensibles del entramado institucional.

#### Vivienda

En materia de vivienda ha habido dos reformas importantes. Una, introducida en 1972 al artículo 123, y otra, en 1983, al artículo 4o. Esta última incorporó el derecho a la vivienda como parte de los derechos fundamentales. En realidad la función de esta reforma fue ampliar al ámbito de competencia legislativa federal, sin tener que modificar, una vez más, el artículo 73. Las adiciones al artículo 73 tienen varias lecturas, pero una de ellas tiene que hacerse con relación al 124, que, pese a su defectuosa redacción, indica que todo lo que no esté expresamente atribuido a la Federación, se encuentra reservado a los estados. El artículo 73 es el que más reformas ha experimentado (cuarenta y nueve, hasta 2005), y tantas veces como se ha hecho posible, se ha evitado su modificación expresa. Una de las formas para alcanzar un objetivo análogo ha consistido

en reformar algún otro precepto del que, igualmente, resulte la ampliación de competencias para la Federación. Lo que no siempre se ha tenido en cuenta es que también se generan problemas interpretativos, relacionados con la posible concurrencia de facultades, amén de que, como en el caso del hipotético derecho a la vivienda, se trata de una declaración más de naturaleza política o, en términos más ortodoxos, “programática”.

Es un error conceptual haber incluido en un mismo capítulo constitucional, que además lleva como epígrafe “De las garantías individuales”, normas de derecho positivo y declaraciones de índole política. No pueden tener el mismo tratamiento el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica, por ejemplo, que el llamado derecho a la vivienda. En este caso se alude a una política pública, trasladada a la Constitución por consideraciones de coyuntura política, en tanto que la vida, la libertad o la seguridad no pueden quedar sujetas a un proceso evolutivo en cuanto a su positividad. Pueden, ciertamente, irse ampliando los contenidos de estos derechos fundamentales. Así lo muestra la inclusión de nuevos derechos de fuente internacional; pero la garantía de su aplicación no está sujeta a un programa político. La doble naturaleza (positiva y “programática”) del capítulo destinado a los derechos fundamentales, ha desvirtuado parcialmente la percepción social de la Constitución, como se puede corroborar mediante los estudios empíricos que se han llevado a cabo.

Desde esa perspectiva, la supuesta ampliación de los derechos fundamentales ha tenido, en varias ocasiones, un efecto contraproducente. Ante la disyuntiva de adicionar nuevas facultades federales a través del artículo 73, con el riesgo de generar resistencias, o de obtener la mayor rentabilidad política posible al afirmar que se “amplían” los derechos de los mexicanos, sin exponerse a la crítica por la absorción federal de nuevas facultades, el sistema político optó por esta última modalidad.

Los efectos propagandísticos del derecho a la vivienda se agotaron en un plazo relativamente breve, y quedó una disposición cuyo único valor normativo es de carácter competencial. Aun así, la función estabilizadora de la reforma de 1983 ha sido significativa, porque ha permitido actuar en varias direcciones. Por una parte, ha facilitado las acciones de vivienda del gobierno federal, con las consiguientes repercusiones en cuanto al clientelismo; por otra, esa actividad constructiva permite acelerar la derrama de inversiones, también con efectos positivos por los múltiples beneficios que representa para trabajadores y empresarios. Puede apreciarse, así, la función estabilizadora de la reforma al artículo 4o.

La reforma al artículo 123 en materia de vivienda presentó un mayor grado de dificultad, en tanto que implicó alterar el texto original, cuyo alcance era más amplio que el propuesto por la reforma. La fracción XII, original, disponía desde 1917 que: “En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas...”. Los términos del precepto resultaban inasequibles para la mayor parte de los patronos, y los que estuvie-

ran en posibilidad de cumplir, tampoco lo hicieron. La reforma de 1972 planteó que esa obligación patronal se cumpliría “mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de Vivienda...”.

Desde un punto de vista formal, la reforma de 1972 representó una regresión en cuanto a lo que estaba en vigor. Sólo que la fracción XII original no se había convertido en norma positiva; era una más de las declaraciones programáticas adoptadas por la Constitución. La decisión no fue fácil, y resultó impugnada por un sector de la doctrina. Sin embargo, los resultados han correspondido a los objetivos procurados. Como consecuencia de esa reforma se emprendió un ambicioso programa constructivo, con efectos sociales muy positivos.

#### Salud

La incorporación del derecho a la protección de la salud, mediante la reforma de 1983 al artículo 4o, permitió establecer las bases para que la Federación y las entidades federativas legislen en materia de salud. En este caso, a diferencia de lo establecido en materia de vivienda, los términos fueron elegidos cuidadosamente, de suerte que no se estableció “el derecho a la salud”, sino a su protección. Ésta es una norma positiva, en tanto que la protección de la salud puede no ser completa, pero en todo caso es constante. Numerosas acciones tienen un efecto indirecto en la protección de la salud y forman parte de la actividad administrativa ordinaria.

Otros objetivos de la reforma consistieron en contar con instrumentos para descentralizar los servicios públicos de salud, y para coordinar los prestados por instituciones federales. Los efectos, por ende, se tradujeron en una mayor capacidad de atención a la población. Las inercias administrativas habían implicado que las instituciones prestadoras de servicios de salud actuaran de manera aislada. Esto impedía el desarrollo de estándares compartidos, lo que encarecía los servicios y, por lo mismo, reducía el número de sus beneficiarios. La adopción de un cuadro básico de medicamentos, por ejemplo, reduce costos, facilita el aprovisionamiento y propicia una mayor cobertura en el servicio. En general, la posibilidad de planificar construcciones, adquisición de equipos y atención de la población necesitada de servicios de salud, fue un paso importante que hizo se viable por la reforma constitucional. Al estar en mejores condiciones institucionales para atender un aspecto tan sensible como la salud de la población, se dispuso de un mecanismo adicional para la estabilidad.

#### Pueblos indígenas

En 1992, dos años antes del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, fue incorporado un párrafo inicial al artículo 4o constitu-

cional. Conforme al nuevo texto se reconocía que la Nación mexicana tenía una composición pluricultural, “sustentada inicialmente en los pueblos indígenas”. A continuación se establecía la obligación para el Estado de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. El objetivo de esta reforma fue desbordado por el movimiento insurgente zapatista de 1994. En este caso la norma, a pesar de su buen diseño técnico, no consiguió auspiciar las condiciones necesarias para la preservación de la estabilidad social y, consiguientemente, del sistema político.

Casi diez años más tarde, en 2001, hubo necesidad de redactar un nuevo texto en materia de pueblos indígenas, derogando la reforma al artículo 4o y adoptando un sistema enteramente nuevo que quedó incorporado en el artículo 2o constitucional. La reforma de 2001 fue precedida por una serie de acuerdos suscritos por representantes del gobierno mexicano y del movimiento insurgente, conocidos como “Acuerdos de San Andrés”. El grupo armado había condicionado la aceptación de la paz a la adopción constitucional de lo pactado en San Andrés, en 1996.

Una vez más, la reforma estuvo bien redactada y sin duda significaba avances importantes con relación a las demandas de los pueblos indígenas. Lo que no se advirtió fue que se trataba de un texto pactado y que cualquier modificación, no importaba que tan poco relevante fuera, daría lugar a la retractación de los compromisos de paz suscritos en San Andrés. Las objeciones al texto de los acuerdos tenían una explicación técnica comprensible, y la nueva fisonomía del precepto en materia indígena atendía, en lo substancial, las peticiones formuladas por los indígenas; pero el problema no residía allí. La cuestión de fondo estaba en el cumplimiento de un compromiso que había sido formalmente signado y que se estimaba comprometía a las partes. Con todo, también había otro aspecto que no podía pasarse por alto: el compromiso podía vincular al gobierno en cuanto a presentar una iniciativa, pero no podía subordinar la voluntad del Congreso. Desde esta perspectiva, se habría establecido un precedente negativo si el Congreso se hubiera considerado vinculado por una decisión política del gobierno federal. El sistema representativo y la autonomía de los legisladores habrían sido puestos en entredicho.

La reforma en materia indígena ha carecido de efectos reales, porque el objetivo directamente perseguido, la paz en Chiapas, no se consiguió. Ante esa frustración, se abandonó, sin siquiera haberla iniciado, la búsqueda de resultados. El problema cultural latente, en este caso, no ha sido abordado. Lo primero sería promover un desarrollo serio de las lenguas indígenas. La ley de la materia permanece en la esterilidad, porque no ha sido trasladada al territorio de los hechos tangibles.

De acuerdo con la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el Estado debe destinar “un porcentaje” del tiempo de que dispone en los medios electrónicos de comunicación, para difundir programas en las

diversas lenguas nacionales habladas en las áreas de cobertura donde residen los pueblos indígenas. La imprecisa referencia a “un porcentaje” hace de este precepto una simple declaración unilateral. La Ley, que entró en vigor en diciembre de 2002, también dispone la integración de un Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, cuyo propósito es promover el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de esas lenguas. Lo sorprendente es que el Instituto se integró casi un año después de haber entrado en vigor la Ley, y todavía tuvieron que transcurrir otros seis meses antes de que se integrara la terna de candidatos para dirigirlo.

Aun cuando las previsiones constitucionales en materia indígena no han tenido efectos por cuanto hace al restablecimiento de la paz en Chiapas, presentan un amplio elenco de derechos para los pueblos indígenas, que podrán servir como una importante base para defender y consolidar sus culturas. La coyuntura política en el momento de la reforma no permitió maximizar los efectos de las nuevas disposiciones y, por el contrario, el texto constitucional reformado generó reacciones de desaprobación por no haber acogido en sus términos lo acordado en San Andrés. Esta experiencia es relevante, porque permite establecer que no en todos los casos se obtienen de inmediato los objetivos procurados incluso mediante instrumentos normativos bien diseñados; las reformas de coyuntura no siempre producen los efectos esperados, a menos que sean apoyadas por actos de coacción legal. La otra opción consiste en permitir que las reformas comiencen a rendir frutos de manera paulatina, de manera que la estabilización sea un objetivo a alcanzar en el tiempo. Desde este punto de vista puede apuntarse que la reforma constitucional en materia indígena no trajo de inmediato la paz en la zona del conflicto, pero sí comenzó a ofrecer resultados positivos en otras comunidades indígenas. En cierta medida, la reforma contuvo el conflicto en el territorio donde se originó, impidiendo su expansión. Además, favoreció la adopción de políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas, merced a las cuales se han absorbido las tensiones que hubieran podido desencadenar otros focos de inquietud.

#### Balance

La función estabilizadora de las reformas constitucionales registra resultados asimétricos. No existe, en esta materia, una regla de uniformidad en las respuestas sociales. Con todo, están presentes algunas constantes que permiten identificar esa función constitucional. También se advierte que, cuando la norma se aparta del cauce que ella misma va estructurando, los resultados suelen ser adversos. La función *autopoiética* de la norma, por ejemplo, se vio interrumpida en el caso del artículo 3o, merced a la reforma de 1934. Los resultados fueron contrarios al propósito de estabilización. En cambio, la reforma en materia indígena de 1992 fue seguida de una acción incremental en 2001 que,

por razones circunstanciales, no generó todos los resultados esperados, pero que paulatinamente sí ha ido propiciando un ambiente para la paz social entre los pueblos indígenas.

Otro tanto se puede decir de los demás capítulos examinados, en materia agraria, laboral, de seguridad social, de vivienda y de salud. En términos generales el diseño de las reformas en esos rubros ha seguido un patrón más o menos predecible. Las desviaciones normativas, cuando las ha habido, han tenido que ser enmendadas, y cuando este no ha sido el caso, como sucede en el ámbito rural, las consecuencias de inestabilidad se traducen, por ejemplo, en un fenómeno migratorio descontrolado.

También puede apreciarse una relación de sinergia entre las reformas. Conocer y manejar este mecanismo permite equilibrar los efectos de las medidas adoptadas. En el caso de las reformas en materia agraria, ha habido efectos compensatorios debidos al arreglo constitucional en otras áreas, especialmente la indígena, y han operado como elementos de atenuación las acciones en materia de educación, de vivienda, de salud y de seguridad social. Conocer y valorar estos mecanismos es una de las claves para preservar la estabilidad social y del sistema político.

La función estabilizadora ha resultado crucial desde la promulgación de la Constitución, en particular durante las dos primeras décadas, a lo largo de las que se sucedieron diversos episodios de violencia armada. A partir de la década de los años cuarenta la orientación dominante consistió en extender los beneficios institucionales a través de las organizaciones corporativas (centrales de trabajadores y de campesinos) que, de esa manera, sostuvieron durante largo tiempo la estructura política del partido hegemónico.

El sistema electoral cambió las relaciones entre los partidos políticos, abriendo el espacio a la realización de elecciones libres y competidas. Esto implicó el ocaso del sistema corporativo y clientelista. Paralelamente, la adopción de medidas favorables a los intereses del mercado económico significó un giro en cuanto a las prioridades del Estado. La suma de ambos fenómenos, más otros que han operado de manera concurrente, transformó las políticas constitucionales de estabilización social en sistemas de ayuda que permitieron a los gobiernos obtener, de manera directa, la rentabilidad de las acciones de apoyo a los sectores excluidos. Una parte de la popularidad de los gobernantes ha dependido de esos paliativos, que permiten ofrecer algunos satisfactores para necesidades inmediatas de la población. La vocación mediática de los gobernantes ha influido en el cambio de actitudes, en tanto que su aparición sistemática a través de las pantallas de televisión, practicando actos dadivosos, les reditúa una elevada tasa de aprobación.

La pobreza y la concentración de la riqueza, empero, se han acentuado considerablemente. La opulencia y la miseria conviven muy de cerca, en un precario equilibrio. Las respuestas constitucionales han cesado, y la indigencia también ha quedado sujeta a las decisiones del mercado. Las necesidades socia-



les han variado, pero el sistema constitucional ha perdido la flexibilidad requerida para darles respuesta. La mendicidad urbana, el abandono de la niñez, las escasas opciones laborales en el campo, la falta de políticas para la juventud, la parsimonia de los sistemas asistenciales, la astringencia presupuestal, la asimetría en las relaciones comerciales del país, y una amplia gama adicional de elementos, han tenido como consecuencia que cerca de la mitad de la población nacional viva en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.

La expulsión de mano de obra hacia Estados Unidos es un resultado de la exclusión social. Sin embargo los expulsados se convierten luego en una fuente de cuantiosos ingresos para el país, que permite a las autoridades mantener políticas económicas de astringencia, que a su vez impelen a más mexicanos a buscar oportunidades en el extranjero; en otras palabras, se exporta pobreza y se importa riqueza, sin que por este motivo mejoren las condiciones de quienes permanecen en el país, ni se emprendan acciones institucionales para mejorar la situación de quienes se vieron obligados a emigrar. En contrapartida, un sector de la población, significativamente reducido, ha visto aumentar de manera exuberante sus patrimonios, alcanzando niveles sobresalientes en el mundo.

El fin de la guerra fría trajo consigo una importante variación en las conductas gubernamentales. A lo largo de varias décadas las opciones más utilizadas consistieron en reprimir los movimientos de inconformidad, o apaciguarlos mediante la concesión de beneficios que atenuaban las expresiones de irritación. Algunos sistemas aplicaron, alternativa o selectivamente, ambas estrategias. El motor de esas medidas fue, en muchos casos, la supuesta o la real amenaza desestabilizadora a cargo de los países pertenecientes al bloque socialista. Cuando la polarización desapareció, el interés circunstancial por atender algunas demandas de la población marginada también decreció de forma ostensible.

Algunos sistemas constitucionales contemporáneos han encontrado soluciones para ese tipo de problemas, pero su adopción es poco atractiva desde un punto de vista utilitario, porque implica erogaciones importantes y rinde frutos en plazos largos que por lo general exceden a los electorales. Los apremios para generar efectos de imagen que reditúen votos, también han influido para dejar por un lado las medidas institucionales susceptibles de producir cambios profundos y duraderos en la estructura social. La ampliación de los derechos fundamentales, para generar paulatinamente condiciones de equidad; el fortalecimiento del sistema representativo, que facilite la deliberación y los acuerdos, y la implantación de medidas fiscales que ofrezcan mejores posibilidades de redistribución de la riqueza, implican costos políticos, en los ámbitos nacional e internacional, que muchos gobernantes no están dispuestos a soportar.

La experiencia constitucional muestra que las reformas son adoptadas o bien para resolver problemas que han hecho crisis, o bien para evitar que lleguen hasta ese punto.

El enunciado de numerosos preceptos constitucionales tiene una necesaria repercusión económica. Las prestaciones sociales a que el Estado se encuentra obligado, implican la disposición de recursos cuantiosos. Esta responsabilidad tuvo, a su vez, repercusiones en la estructura y en el funcionamiento del aparato gubernamental. El crecimiento desmesurado de la burocracia, el clientelismo político, la corrupción administrativa, el despilfarro de los recursos públicos, son algunos de los aspectos negativos de la carga de obligaciones prestacionales que incumbían a los órganos gubernamentales. Además, para hacer frente a esas demandas se recurría, con frecuencia, al endeudamiento.

Otra característica de la regulación económica como facultad gubernamental, consistía en una creciente participación en la producción y distribución de bienes y de servicios. El Estado no sólo ofrecía satisfactores para algunas necesidades de la sociedad; también se convertía en el empleador más importante del país. Esto sucedía así por las inversiones en infraestructura y por la absorción progresiva de numerosas empresas privadas, para evitar el riesgo de su cierre y la consiguiente generación de desempleo. El llamado “sector paraestatal” creció de una manera exorbitante, distrayendo la atención de los gobernantes y los recursos generados por los ingresos públicos.

La regulación económica tenía dos vertientes: las facultades reguladoras que el ordenamiento jurídico atribuía a los órganos del poder, con relación a la actividad económica de los particulares, y la intervención directa de esos órganos en la vida productiva, a través de la gestión de empresas, del sistema de subsidios y de la concesión de créditos. Esta intervención alcanzó su punto máximo con la estatización de la banca, en 1982, mediante una adición al artículo 28 constitucional. La decisión produjo un efecto adverso de considerable magnitud y fue derogada en 1990. Entre tanto, el Estado fue desmantelando progresivamente una parte importante de las instituciones que le daban una participación voluminosa en la vida económica, y se hizo necesario adoptar lo que, coloquialmente, se denominó “capítulo económico” de la Constitución, integrado por tres preceptos, reformados en 1983: los artículos 25, 26 y 28.

La función reguladora de la economía se desarrolló de manera paralela a la de estabilización social. La necesidad de disponer de recursos y la conveniencia de orientar la economía se complementaron durante décadas. Proveer a la población una amplia gama de prestaciones sociales, ofrecer empleo, facilitar créditos y garantizar los precios de los productos agrícolas, eran acciones que requerían de un aparato de gestión económica que sólo la Constitución podía ofrecer. De otra suerte, los particulares habrían contado con la posibi-

lidad de ejercer acciones de naturaleza judicial para substraerse al control gubernamental.

Aunque tenía otras motivaciones, también puede incluirse en este rubro lo relacionado con el combate a la corrupción. Las desviaciones de la conducta de los funcionarios generaban incertidumbre en el sector privado, incrementaban los costos de transacción, aumentaban la resistencia ante la acción del Estado en el ámbito económico, desprestigiaban al gobierno y encarecían sus acciones de prestación. Con el propósito de establecer mecanismos de control sobre los funcionarios, de manera paralela a los preceptos de orden económico fueron reformados el título cuarto de la Constitución, en materia de responsabilidades, y el artículo 134, para depurar el manejo de los recursos económicos de que disponen las autoridades federales.

#### Rectoría del Estado

El primer instrumento regulador de la economía que la Constitución ofreció al gobierno fue el artículo 131. El párrafo inicial de ese precepto corresponde a una inteligente redacción dictada por José Yves Limantour, e incorporada a la anterior Constitución en 1896. En su versión original de 1857, ese precepto ordenaba la abolición de las alcabalas y aduanas interiores en el país a partir del 1o de junio de 1858. Sucesivas reformas fueron aplazando ese objetivo, en clara contravención de los propósitos originales, acentuando la imagen de debilidad institucional del Estado mexicano. Para revertir la situación, en 1891 se llevó a cabo la Conferencia de Economistas, y con los elementos allí planteados el ministro de Hacienda de Porfirio Díaz elaboró el texto que sigue en vigor, complementado por un segundo párrafo, adicionado en 1950, redactado a su vez por el ministro de Economía Antonio Martínez Báez.

La importancia del segundo párrafo del artículo 131 es crucial, en tanto que faculta a los órganos del poder para adoptar medidas restrictivas con relación al comercio exterior, a pesar de los Tratados Internacionales suscritos por México. La jerarquía de las normas establecida por el artículo 133 deja a salvo esa facultad reguladora suprema.

Tiempo después, en 1983, la Constitución incorporó el neologismo *rectoría* del Estado y del desarrollo nacional, para denotar “dirección”, “poder” o “autoridad” en materia económica. Se trató de un sucedáneo para facilitar la adopción de algunas normas atinentes a la planificación indicativa o no vinculante. El sentido anfibológico de la expresión, permitió que la función de esta reforma tuviera una naturaleza múltiple. Por un lado se enviaba un mensaje a los inversores nacionales y extranjeros en cuanto a que el Estado se estaba imponiendo límites; por otra parte, se satisfacían algunas expectativas en el sentido de dotar al poder político de instrumentos para orientar la economía nacional; adicionalmente se disponía de un instrumento de control, en manos

del presidente de la República, sobre los demás órganos del poder político, federales y locales.

La virtud de esa reforma fue que cada lector podía entender lo que mejor se acomodara a sus propias percepciones y convicciones. Desde una perspectiva de izquierda, era un avance modesto, pero avance al fin; desde una perspectiva administrativa, facilitaba un cierto orden en el gasto, y desde una perspectiva empresarial era un elemento de certidumbre que resultaba satisfactorio. Por lo menos se sabía hasta dónde podría llegar el poder del Estado en cuanto a la regulación de la economía.

Independientemente de su contenido, la función de la reforma constitucional consistió en que el Estado recuperara la posibilidad de regular la economía. La profunda crisis económica que culminó en la expropiación de la Banca, en septiembre de 1982, reforzada por la reforma al artículo 28 en noviembre siguiente, sometió a las instituciones reguladoras a una tensión para la que no estaban diseñadas. Al alterar su contenido y su función, las resistencias pusieron al poder político ante la disyuntiva de ejercer actos de coacción, sin importar los riesgos de una descapitalización del país, con su secuela de desempleo, abatimiento de la capacidad adquisitiva y probable crisis social, o rectificar hasta los límites razonables para la gobernabilidad del país. Sin embargo, también había que considerar los estragos de la crisis económica en la economía de los pequeños ahorradores, que no habrían aceptado de buen grado un retroceso ostensible en cuanto a la estatización de la Banca.

La respuesta del Estado consistió en un ingenioso mecanismo legal mediante el cual el servicio bancario correspondió a las sociedades nacionales de crédito, de nueva creación. Conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 1985, el capital de esas sociedades fue representado, en un 66 por ciento, por certificados de participación patrimonial de la serie A, suscritos en su totalidad por el gobierno federal, y en el 34 por ciento restante, por certificados de la serie B, susceptibles de ser suscritos por particulares. De esta manera se hizo posible atenuar algunos efectos de la expropiación, y se preparó el camino para la reforma de 1990, que lisa y llanamente derogó el párrafo adicionado en 1982, y permitió la reprivatización de la banca. Para adoptar esta solución resultó de utilidad la reforma constitucional acerca de la *rectoría* económica del Estado, que ofreció un adecuado soporte a los argumentos conforme a los cuales el Estado no perdía su posición de ventaja en la banca, con relación a los tenedores de los certificados de la serie B.

Otro tema asociado con la denominada *rectoría* del Estado en materia económica fue el concepto de planificación. Al introducir las normas sobre planificación, la Constitución fortaleció el sistema presidencial. Todo el proceso económico del Estado fue puesto en manos del presidente, con apenas una tenue participación del Congreso. La Ley de Planeación de 1983, asignó al presidente una serie de atribuciones que previamente eran ejercidas de manera informal. La reforma constitucional se vio facilitada porque cuando fue propuesta, ya

había precedentes satisfactorios de planificación. El Plan Global de Desarrollo, de 1980, por ejemplo, incluyó objetivos muy ambiciosos entre los que se incluía la decisión de que no fuera sólo un documento para orientar la acción del gobierno, sino de todo el sector público nacional. La “globalidad” del plan, por otra parte, no se reducía a las acciones de repercusión económica del sector público; también abarcaba la amplia gama de asuntos en que el poder está involucrado, incluidas las políticas para la democratización.

Los intentos para establecer mecanismos de planificación en México vienen de muy atrás. En 1928 se dispuso por ley la integración de un Consejo Nacional Económico, substituido en 1930 por la Comisión Nacional de Planeación, también de corta vida. Sucesivos esfuerzos se fueron acumulando, hasta culminar en la reforma del año 83. No podía pasar inadvertido el hecho de que las acciones de planificación eran puestas, constitucionalmente, en manos del presidente de la República, y que de esta forma se fortalecía significativamente su capacidad de decisión. No hubo objeciones, porque instintivamente se reconocía que la centralización de las decisiones económicas facilitaría la superación de la crisis económica imperante en el país.

Los planes de desarrollo tienen un componente esencialmente económico, pero por necesidad tocan otros aspectos de relevancia para el desarrollo, entre los que figuran la consolidación de las instituciones políticas, la inversión en ciencia y tecnología, la educación, las relaciones laborales y el bienestar de la población; por todo esto, los planes de desarrollo tienen una relación directa con los programas de gasto y, por extensión, en la definición de las políticas generales del gobierno. En la definición de esas políticas no participan los órganos de representación nacional; son una atribución concentrada en las oficinas presidenciales, o en las del funcionario en quien el presidente las delega. De acuerdo con la ley de planeación, el órgano investido de la capacidad decisoria relacionada con el plan nacional es la Secretaría de Hacienda. Esto convierte al área responsable de las finanzas nacionales en el eje del programa de gobierno.

En un sistema de partido dominante, ese arreglo del poder ofrecía riesgos pero resultaba funcional; en un sistema plural y competitivo, ese mecanismo resulta disfuncional. Las fuerzas políticas representadas en el Congreso no tienen compromiso alguno con las decisiones que contiene el programa de gobierno, cuya formación obedece a una inercia de alta concentración del poder, ajena a las tendencias de un Estado constitucional democrático.

La reforma de 1983 se explica en su contexto, e incluso representa un paso susceptible de generar otras acciones; pero su impulso ha quedado detenido. Cumplido el objetivo de construir un instrumento cuya elaboración llevó más de cinco décadas, el proceso autogenerativo de la norma se detuvo, generando una merma en los procedimientos de planificación. Los resultados iniciales se han visto truncados por la falta de continuidad evolutiva y por la incongruencia que supone, en el nuevo contexto, la exclusión del Congreso en cuanto a las decisiones que orientan la acción gubernamental.

Los rasgos de envejecimiento del sistema presidencial mexicano se hicieron muy ostensibles a partir del momento en el que dejó de operar el partido dominante. Por mucho tiempo el sistema presidencial se mantuvo aparentemente saludable, en tanto que de manera ostensible envejecía el sistema de partido dominante; una vez que éste hizo crisis y dejó su lugar a un sistema de partidos competitivos, lo que se advierte es la vetustez de un sistema presidencial ajeno a las exigencias de un Congreso plural, donde el presidente ya no tiene asegurada la presencia mayoritaria de su propio partido.

#### Energéticos

En este rubro se incluyen los hidrocarburos y la energía eléctrica, y forma parte de esta sección por los efectos que tienen en cuanto a las funciones de regulación económica previstas en la Constitución.

La cuestión de los hidrocarburos se advirtió desde el Constituyente de 1917. Pocos días antes de que culminara ese Congreso, el 25 de enero, un grupo de diputados presentó un proyecto de artículo 27 conforme al cual el “petróleo o cualquier carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso...” sólo podría ser explotado mediante concesiones reservadas a los mexicanos o a quienes, siendo extranjeros, aceptaran ser considerados como mexicanos, renunciaran expresamente a la protección de sus gobiernos, y se sujetaran sin reserva alguna a las leyes mexicanas. Esta iniciativa no prosperó en sus términos, y en el artículo 27 sólo quedó una referencia a las concesiones para explotar “combustibles minerales”.

Las presiones internacionales se dejaron sentir y culminaron con la Ley del Petróleo de 1925, que dio lugar a interpretaciones divergentes. Algunos entendieron que otorgar o no esas concesiones era una facultad potestativa; otros se inclinaron por considerar que el Estado se encontraba obligado a otorgar las concesiones a quienes cumplieran con la condición de acogerse a la legislación nacional. Numerosos casos llegaron a la Suprema Corte de Justicia, que resolvió de manera contradictoria. En 1934, por ejemplo, sentenció que “al facultarse al gobierno federal para otorgar concesiones ... no se le ha impuesto una obligación, sino que se le ha dado una facultad potestativa”; un par de años más tarde otra ejecutoria modificó ese criterio al señalar: “no es exacto que sea potestativo para el Ejecutivo de la Unión, el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación del subsuelo, pues la parte respectiva del artículo 27 no da a entender que las concesiones puedan o no otorgarse al arbitrio del Ejecutivo, sino sencillamente que no podrán otorgarse a las personas que no llenen las cualidades de dicha disposición”. Hoy nadie se atrevería a afirmar que el otorgamiento de una concesión es obligatorio, pero durante varios años fue un tema controvertido. Tal era la situación de vulnerabilidad, frente a las presiones extranjeras, que México padecía.

Cuando el presidente Lázaro Cárdenas, después de la expropiación, propuso la reforma al artículo 27 constitucional, advirtió que con sólo modificar la ley reglamentaria se habría alcanzado el mismo objetivo, pues las bases para la protección de los intereses nacionales ya estaban en la Constitución. Pero reconoció, también, que era necesario “obrar con gran cautela”. Esto significaba tomar providencias para evitar que, en el futuro, nuevas presiones externas subordinaran los criterios del Estado mexicano. Cuando anunció esa reforma, en su informe del 1o de septiembre de 1938, el presidente reiteró que la “actitud asumida por las empresas extranjeras imposibilitaba la defensa y la conservación de la riqueza contenida en los yacimientos”, y que por lo mismo se proponía “que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera”.

La Corte señaló reiteradamente que, en 1917, el artículo 27 constitucional había nacionalizado el petróleo; y esto era cierto, en tanto que reservó su explotación a los mexicanos o a los extranjeros que aceptaran ser considerados como nacionales; por ende lo que se produjo mediante la reforma a ese precepto, que entró en vigor en 1940, fue la estatización de los procesos de extracción de hidrocarburos. Esto es comprensible, en tanto que las presiones internacionales habían desbordado a las instituciones nacionales; en México no había inversores nacionales con la capacidad económica para solicitar concesiones en materia de energéticos, de manera que la situación era altamente desventajosa para el país.

Es aquí donde reside el problema en la actualidad. Una cosa es defender los recursos energéticos para la Nación, y otra defenderlos para el Estado. Lo que ahora se ve es que los energéticos no generan recursos para la sociedad sino para la administración pública, y que incluso los representantes de la Nación es muy poco lo que pueden hacer para determinar el destino de los ingresos procedentes de la explotación del gas y del petróleo. Esto, no obstante, la administración de los recursos petroleros y del gas, sigue siendo la fuente de recursos que moviliza financieramente al aparato gubernamental. La disposición de los ingresos procedentes del petróleo alcanza niveles incompatibles con la administración de una empresa sana. Un sistema fiscal muy complejo grava los ingresos del organismo petrolero Pemex, con el equivalente al sesenta por ciento de sus ingresos. La empresa petrolera es la principal fuente tributaria del Estado mexicano, con lo que se produce una significativa dependencia de las finanzas públicas, y de la economía en general, con relación al petróleo.

Esa situación, anómala, no puede atribuirse a lo dispuesto por la Constitución en materia de hidrocarburos. La norma se limita a determinar la propiedad nacional de los recursos energéticos, y la exclusividad del derecho a su exploración y explotación. La administración de la empresa, en cambio, no tiene por qué responder a directrices distintas de las que se aplicarían en cualquier otro caso, apegadas a las mejores prácticas identificables en la materia.

En cuanto a la energía eléctrica, la Constitución atribuye a la Nación (debe entenderse al Estado) la exclusividad de generarla, conducirla, transformarla,

distribuirla y abastecerla, cuando tiene por objeto “la prestación de servicio público”. Esta disposición fue adicionada a la Constitución en 1960, durante las celebraciones del cincuentenario de la Revolución de 1910. Había, en el momento, la intención política de neutralizar a quienes, desde diversas organizaciones sindicales, promovían actos de protesta en contra del gobierno; también se pretendía dar la impresión de que subsistían las tesis reivindicatorias que alentó el movimiento revolucionario. En cuanto a los efectos prácticos, la industria eléctrica había sido absorbida por el Estado, y se consideraron las ventajas de mantenerla, constitucionalmente, en esas condiciones.

La adición al artículo 27 se produjo con posterioridad a la incorporación estatal de la industria eléctrica. Los programas de electrificación formaban parte de las acciones de gobierno, por lo que se advirtieron las ventajas de la gestión directa de esa industria. Además, también se convertía en un instrumento muy poderoso para estar en condiciones de ventaja cuando hubiera necesidad de negociar con el sector privado. Tener la exclusividad de la industria eléctrica representaba disponer de un elemento fundamental para regular la vida económica del país. Algunos cambios de orden técnico tuvieron repercusión directa en la actividad económica del país. Por ejemplo, la presencia de la Comisión Federal de Electricidad, fundada en 1937, permitió unificar los 30 voltajes de distribución de electricidad que llegaron a existir en el país, lo que implicó considerables ahorros.

Antes de la nacionalización de la industria eléctrica, en 1960, más del 40 por ciento de la energía era generada por diversas empresas extranjeras, cuya actividad se centraba en los núcleos urbanos y cuyas tarifas representaban costes muy desiguales para los consumidores. Esta situación afectaba a la población rural, marginada de los programas de electrificación, y encarecía la producción industrial. La nacionalización, en estos términos, fue una decisión acogida con satisfacción; lo mismo por los sectores más desfavorecidos que por los económicamente más poderosos, máxime que no fueron afectados capitales nacionales. Desde un punto de vista político, se trató de una acción gubernamental de gran éxito. A partir de la nacionalización, la agencia estatal tuvo una considerable repercusión en la industrialización del país; entre 1960 y 1970 la capacidad instalada se triplicó, con efectos inmediatos en el empleo y en el nivel de vida de los mexicanos.

#### Banca Central

Uno de los más importantes instrumentos de que dispone el Estado para influir en la vida económica, es la Banca Central. En su texto original la Constitución sólo disponía que el gobierno federal determinaría de manera exclusiva la acuñación de moneda y la emisión de billetes, en este último caso a través de un banco controlado por el propio gobierno. Durante el periodo revolucionario se



había vivido una etapa de extrema incertidumbre, en tanto que la emisión de papel moneda se convirtió en una práctica generalizada de las diferentes zonas del país sometidas a fuerzas militares en pugna.

Cuando estalló la Revolución, México disponía ya de un sistema monetario centralizado. El artículo 28 de la Constitución de 1857 facultaba al Estado para emitir moneda de manera exclusiva. Con fundamento en esa disposición, el Congreso estableció diversas casas de moneda, donde sin embargo quedó aceptada la práctica de que los particulares llevaran sus metales, oro y plata, para la consiguiente acuñación de monedas. Este sistema fue modificado mediante la Ley de Casas de Moneda de 1895, que redujo esas instituciones a las existentes en México, Guanajuato, Zacatecas y Culiacán, pero subordinándolas a la Casa de Moneda de México, que funcionaría como una dirección de la Secretaría de Hacienda.

La Ley Monetaria de 1905 relevó a las casas de moneda de la obligación de acuñar moneda con el metal presentado por particulares, y determinó que la emisión de moneda quedaría reservada al gobierno. Asimismo, facultó al presidente para fijar el tipo cambiario de las monedas extranjeras. Ese mismo año quedó instalada la Comisión de Cambios y Moneda, como órgano colegiado presidido por el secretario de Hacienda e integrado por nueve vocales, de cualquier nacionalidad, que debían ser representativos de la banca y del comercio. Esa Comisión tenía a su cargo fijar la cantidad de piezas monetarias que debían ser acuñadas. De esta forma, una atribución conferida al gobierno, quedaba compartida en cuanto a su ejercicio, por decreto presidencial, con los particulares, nacionales o extranjeros. Sea como fuere, estaban ya sentadas las bases para que el Estado ejerciera un control exclusivo sobre la emisión de moneda.

Es comprensible que se haya producido un gran desorden monetario con motivo de la guerra civil. La necesidad de proveer de circulante a la población y de pagar a las tropas en conflicto, justificaba la emisión de billetes. El banco previsto por el artículo 28 como un instrumento adecuado para encauzar el sistema monetario, tardó para quedar formalmente estructurado. Salvador Alvarado, secretario de Hacienda en el gabinete de Adolfo de la Huerta, envió a Nueva York a su secretario particular, Manuel Gómez Morín, para que estudiara la organización y el funcionamiento de la banca central, pero fue hasta 1925 cuando finalmente se produjo su fundación.

El establecimiento del Banco de México resultó muy oportuno. La primera posguerra mundial había traído una secuela de crisis financieras a lo largo del mundo, que incluyó una aparatosa inflación en Alemania a partir de 1919, y una conocida crisis financiera en Estados Unidos, en 1929. Si a este panorama se suma que México vivía también un prolongado conflicto, que se extendió casi hasta el fin de la década de los años treinta, se podrá valorar la importancia que tenía para la regulación de la economía, el contar con un banco único de emisión. La etapa previa a la segunda gran guerra, el prolongado desarrollo de las acciones bélicas y el traumático periodo de posguerra, también tuvieron efectos

sobre la economía mexicana, en especial por un fenómeno inédito que consistía en la inesperada llegada de voluminosos capitales extranjeros. El Banco de México desempeñó un papel crucial para proteger el poder de compra del salario, la capacidad crediticia y la estabilidad financiera del país.

Las facultades del Banco estaban sujetas a las decisiones gubernamentales, como disponía la Constitución. Esta circunstancia no le permitió adoptar las medidas para evitar los descalabros sufridos por las finanzas nacionales en las décadas de los años setenta y ochenta. De esa experiencia adversa resultó la reforma constitucional de 1993, que le dio autonomía al Banco. Conforme al nuevo texto del artículo 28, el Banco es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración interna, y ninguna autoridad puede ordenarle conceder financiamiento.

Con esa reforma, la función de regulación económica desempeñada por el Banco Central queda sustraída a las decisiones políticas del aparato estatal y adquiere un perfil eminentemente técnico. Puede advertirse cómo el desarrollo de las atribuciones en esta materia ha obedecido a un proceso incremental prácticamente sin alteración, que se puede remontar a la Constitución de 1857.

#### Presupuesto y endeudamiento

La disposiciones relacionadas con el ingreso y el gasto reflejan una función clave de los sistemas constitucionales. La génesis misma de esos sistemas está vinculada con el tema presupuestal.

Para el ciudadano no siempre es perceptible la actividad coactiva del aparato estatal, que suele identificarse con actos específicos de naturaleza represiva. Sin embargo, la función coactiva que afecta de manera más extendida y constante a la población, corresponde a la de orden económico. El sistema exactor opera de manera continua y no implica la imposición de una sanción ni de una amenaza de castigo. El Estado obedece a una necesidad recaudatoria ininterrumpida, cuyo ejercicio no depende de la conducta de la población ni del talante de los gobernantes. La obligación de pagar es permanente e inexcusable.

La regulación de la función recaudatoria fue una de las más importantes causas generadoras de los sistemas constitucionales. La exigencia planteada al monarca inglés en Runnymede, en 1215, de la que resultó el texto paradigmático conocido como Magna Carta, se centraba en el establecimiento de reglas y de límites para el ejercicio de la función tributaria. El rey tuvo que ceder, y se inició un periodo de tensiones entre el poder parlamentario y el poder regio, que se prolongó a lo largo de varios siglos. Los ajustes fueron dándose de manera progresiva y puede decirse que las relaciones sólo se estabilizaron en el siglo XVIII. En la actualidad el Parlamento británico dispone de libertad irrestricta para hacer los ajustes que estime convenientes en cuanto al proyecto de ingresos y de egresos que le presente el gobierno.

Si bien el Parlamento consiguió imponer algunas limitaciones al monarca desde el siglo XIII, se trataba de una institución acerca de la cual no había precedentes. Otros sistemas consiguieron avanzar con mayor rapidez, basándose en las experiencias previas. No obstante la maduración del sistema británico a lo largo de los siglos, sus protagonistas no fueron capaces de advertir la trascendencia que tenía el capítulo fiscal. De haberlo hecho, habrían atendido oportunamente las exigencias de sus colonias en América del norte, donde el fermento de la independencia fue expresado en una contundente frase: *no taxation without representation* [no hay tributación sin representación]. La paradoja consistió en que el Parlamento británico haya aprobado la ley conocida como *Stamp Act*, en 1765, sin prestar atención a los argumentos sustentados por James Otis, en Estados Unidos. La explicación de esta actitud se relaciona con la falta de maduración del sistema representativo, de cuño inglés y francés. A pesar de los muchos siglos transcurridos desde la reunión de los primeros parlamentos medievales, todavía no estaba clara la importancia de ese sistema, que precisamente con motivo de la independencia norteamericana recibió el impulso que permitió su consolidación.

En Francia ocurría otro tanto. Los Estados Generales fueron convocados en 1789, después de no haberse reunido desde 1614. La razón de la convocatoria obedecía a la necesidad de ampliar la tributación, en tanto que las arcas francesas se encontraban desfallecidas luego del gran esfuerzo representado por el apoyo a la lucha de los independentistas americanos contra Inglaterra. En cuanto a los Estados Generales, subsistía la tradición medieval del mandato imperativo, por lo que los integrantes de ese cuerpo llegaron provistos de los llamados *cahiers de doléances* [pliegos de quejas], a través de los cuales la población reclamaba por un agravio o solicitaba la disminución o supresión de un impuesto.

El gran paso conceptual fue la instalación de la Asamblea Nacional, integrada por el llamado “tercer Estado”, y su proclamación como órgano soberano. Con este hecho fundamental para el desarrollo de las instituciones, en julio de 1789 surgió el mandato representativo, base del sistema que caracterizaría, en lo sucesivo, al constitucionalismo moderno y contemporáneo.

Frente a ese sistema ha habido dos reacciones: la del antiguo régimen, para maniatar a los representantes con un mandato imperativo, y la llamada “democracia participativa”, que esencialmente se inspira en la limitación de los representantes mediante la revisión ulterior de sus decisiones, o como consecuencia de mecanismos paralelos para la adopción de decisiones. Estos últimos instrumentos alternativos de decisión política forman parte de la secular resistencia al sistema representativo. Estos medios o instrumentos alternativos presentan el atractivo de una justificación democrática, pero pasan por alto otras consideraciones relacionadas con el control de los órganos del poder, con la influencia de los medios de comunicación sobre las percepciones sociales, y con los efectos de la propaganda política.

Esos temas se relacionan directamente con las decisiones del Estado en materia tributaria y de gasto. El sistema representativo se construyó en torno a las facultades de los congresos y de los parlamentos en cuanto a una gama de autorizaciones que comprende el cobro de impuestos, la erogación de los recursos públicos, el control del gasto y, más recientemente, la obligatoriedad de aplicar la totalidad de los recursos a las partidas asignadas por los órganos de representación política. Ésta ha sido, asimismo, la zona de mayor resistencia por parte de los gobiernos.

La aceptación de las facultades legislativas de los cuerpos de representación política fue relativamente rápida. Es verdad que durante largo tiempo la mayor parte de las constituciones incluyeron normas de habilitación para los titulares del gobierno, mediante las que solían conferirles facultades legislativas; también lo es que subsiste una muy apreciable facultad legiferante en manos del gobierno, a través de las normas de orden técnico, cuya elaboración por parte de cuerpos de representación política es prácticamente imposible. Pero en términos generales la tensión entre los órganos del poder, como consecuencia de las facultades legislativas, ha quedado atrás, al menos en los sistemas constitucionales desarrollados.

La divergencia que subsiste es la relacionada con el presupuesto. Esto resulta comprensible, porque en tanto que la actividad legiferante tiene un alto nivel de complejidad, los órganos de representación no han tenido inconveniente para admitir la existencia de una zona de *subducción competencial*; pero en cuanto a la determinación del gasto, el panorama cambia.

La intervención decisiva de los congresos para determinar la recaudación ha constituido un alivio para los gobiernos. La parte conflictiva de los presupuestos no es a favor de quien se gasta, sino en contra de quien se cobra. Toda vez que los impuestos no generan popularidad, los gobiernos comparten con los congresos los costos políticos de su adopción. La financiación del gasto es la parte incómoda de la actividad presupuestaria, por lo que incluso en los sistemas constitucionales menos evolucionados se ha depositado la responsabilidad de determinar el monto del cobro en los órganos de representación política. La actitud relacionada con el gasto es, en cambio, opuesta.

A través de la definición del gasto se fijan las prioridades para las políticas públicas. Además, el acto de gobierno más apreciado es el que se relaciona con la posibilidad de favorecer a personas, grupos o regiones geográficas, mediante la asignación de recursos. La acción de gobierno está asociada a la capacidad de solucionar problemas, en especial de naturaleza política. Pero esta vertiente de la actividad gubernamental no es la más vistosa. En cambio, la materialización del gasto en los rubros de políticas sociales o de obras públicas, por ejemplo, tiene una repercusión más inmediata en la opinión pública, por lo que resulta altamente valorada por los gobernantes.

Las políticas de ingresos y de gasto generan un profundo impacto en la vida económica de un país. De todos los instrumentos de que dispone el Estado para

influir en el sentido de la economía, éste es sin duda el que mayores efectos produce. La fiscalidad tiene repercusiones directas en la actividad económica, y el gasto público, incluso sin ser deficitario, influye significativamente en la activación de la vida económica. En México, las disposiciones constitucionales no han registrado variaciones drásticas en esta materia. Los cambios más significativos operados desde 1917 tienen que ver con la regulación de la deuda pública y con el control del gasto.

Para prevenir un endeudamiento que pudiera suponer un riesgo para el país, las Constituciones nacionales han atribuido al Congreso la facultad de aprobar sus montos. La de 1857 le daba, además, la atribución de reconocer y de ordenar el pago de la deuda nacional. Las traumáticas experiencias de las intervenciones extranjeras en México y en el resto del hemisferio, hacían de este un tema muy sensible que merecía ser considerado como un aspecto importante de la norma suprema. Sin cambio alguno, el precepto fue incorporado por el Constituyente de Querétaro como fracción VIII del artículo 73.

En tanto que la práctica del endeudamiento público excedió lo dispuesto por el precepto original, en 1946 se le introdujo una adición que dejaba en manos del presidente una herramienta crediticia susceptible de ser utilizada en los casos extremos previstos en el artículo 29. Otra adición, de 1993, obedeció a la intención de impedir que, por la vía de la deuda pública, se pudiera incurrir en déficit, y al mismo tiempo ofrecía flexibilidad para que el presidente pudiera contraer deuda. El nuevo párrafo de la misma fracción del artículo 73 determinó que los montos de endeudamiento debían quedar incorporados en la Ley de Ingresos.

Las exigencias de la regulación económica con motivo de la crisis de diciembre de 1994, empero, llevaron a la adopción de medidas al margen de la Constitución. El préstamo de emergencia que autorizó el gobierno de Estados Unidos, y las medidas del rescate bancario, representaron un endeudamiento contraído en contravención de la disposición constitucional adoptada apenas unos meses antes. Es evidente que la norma pudo observarse, incluso en esa situación de crisis. Para no hacerlo es probable que se haya valorado negativamente una ácida discusión en el Congreso; se prefirió pasar sobre el texto expreso de la norma, para soslayar un debate que, de todas maneras, se ha seguido dando en los años subsiguientes. No se tuvo la visión política de privilegiar la positividad de la Constitución, incluso en plena crisis, como un factor de defensa del Estado, ni siquiera la actitud pragmática que suele aplicarse en estos casos, de involucrar a los congresos para compartir las responsabilidades. La experiencia dejó la falsa impresión de que el orden constitucional no ofrece respuestas adecuadas en momentos de crisis cuando, por el contrario, el ordenamiento está diseñado para preservar, en todas las circunstancias, la integridad del Estado.

El control del presupuesto, por otra parte, tiene un efecto múltiple en la vida económica del país. Es ese el instrumento que asegura que las erogaciones se adecuen a lo previsto por la autorización de gasto dictada por el Congreso;

pero es también el que evita las prácticas de corrupción en el uso o en la aplicación de los recursos públicos. Cuando los montos de los recursos desviados alcanzan la magnitud que han llegado a presentar en México, la aplicación de controles tiene implicaciones en la moral pública y en la economía nacional.

En 1917 la disposición del artículo 74, relacionada con la Contaduría Mayor, era muy escueta. Permaneció así por décadas, hasta su reforma en 1999, cuando las facultades de control por parte del órgano superior de fiscalización fueron ampliadas. El artículo 79 desarrolló, de manera extensa, la organización y el funcionamiento de ese órgano de la Cámara de Diputados. La suma de facultades que la Constitución le confiere, permite que ese órgano auditor desempeñe una actividad con inequívocas repercusiones en la economía del país.

La elaboración del presupuesto tiene consecuencias jurídicas, políticas y, sin duda, económicas. De ahí que sean tan relevantes las disposiciones constitucionales concernientes al periodo y a la forma de su elaboración, y que resulte asimismo de trascendencia el problema suscitado en diferentes momentos, del veto presidencial con relación al presupuesto.

El propósito del veto no es precipitar una crisis institucional y la insolencia nacional. El veto tiene por objeto mantener una relación de equilibrio entre el gobierno y el Congreso. Si se construye un veto muy fuerte o muy débil, se determina la prevalencia de uno de esos dos órganos del poder sobre el otro, pero no se ponen las bases para destruir el orden constitucional. Nuestro sistema establece que para superar el veto deben votar en contra de las observaciones presidenciales dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara; en cambio, para reformar la Constitución basta con el voto de las dos terceras partes de quienes estén presentes. En otras palabras, nuestra Constitución protege más al presidente que a la Constitución misma. Es la lógica de un sistema presidencial muy poderoso. En esa lógica, empero, no entra la consideración de que el presidente, para mostrar su superioridad política, pueda dejar al país sin presupuesto.

El veto ha sido visto como una derogación parcial del principio de separación de Poderes. Los constituyentes americanos, de donde tomamos la institución, decían que era necesario proteger al país de los riesgos del asambleísmo, y defender al Congreso de la amenaza de la corrupción. Para conjurar el poder omnímodo de la Asamblea, el presidente podía vetar una norma que estimara lesiva del interés general; y para no tener que dominar al Congreso mediante las amenazas o la compra de votos, era preferible darle al Ejecutivo un instrumento político y público.

Al margen de las motivaciones teóricas o prácticas del veto, en México se trata de una institución con la que, por la nueva relación entre los órganos del poder, nos tendremos que familiarizar. En cuanto al veto del presupuesto, considero que será conveniente que en el futuro se establezca su procedencia, como parte de una relación de controles más eficaz entre los órganos del poder; pero mientras esto no ocurra, es inaplicable en el sistema constitucional mexicano.

¿Por qué es inaplicable, constitucionalmente, el veto presidencial en el caso del presupuesto? El efecto jurídico del veto es invalidar una resolución del Congreso o de una de sus Cámaras. Cuando el veto se hace valer con relación a una reforma legal, queda subsistente el texto que se pretendía reformar; cuando el veto se formula con relación a una nueva disposición, ésta no entra en vigor. El veto, como aparece en el inciso C del artículo 72, puede ser parcial o total; esto significa que el presidente puede objetar algunas disposiciones de un decreto, o el decreto completo. *La diferencia entre un veto parcial y uno total consiste en que la Cámara o las Cámaras sólo pueden volver a discutir la parte desechada por el presidente, sin abrir el debate sobre lo que no fue motivo de observaciones. El veto parcial de ninguna manera implica que el presidente pueda publicar la parte no observada de un proyecto, porque esto equivaldría a una mutilación de la norma.* Por esta vía se podría llegar al caso absurdo de que el presidente excluyera las disposiciones que le imponen obligaciones y conservara sólo las que le confieren facultades.

La Constitución establece que el presupuesto tiene una vigencia anual, de manera que una vez concluido el periodo de vigencia del presupuesto, el gobierno no puede disponer de los ingresos para realizar cualquier tipo de erogación. Si lo hiciera, los funcionarios incurrirían en responsabilidades.

El artículo 75 dispone: “La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.” Esto significa que cuando no hay presupuesto es constitucionalmente imposible hacer pago alguno por concepto de salarios, de servicio de la deuda, de adquisiciones o de contratos de obra. Sólo se admite la excepción de prorrogar los efectos del presupuesto anterior en la hipótesis del artículo 75, pero incluso en este caso no se trata de un caso en el que no exista presupuesto, sino en el de que, habiéndolo, se haya omitido fijar la remuneración correspondiente a un cargo. Suponiendo que esta norma fuera interpretada en un sentido muy amplio, para que se pudieran pagar salarios conforme al presupuesto anterior aun no habiendo nuevo presupuesto, de cualquier forma no cabría la posibilidad de cubrir los otros rubros contemplados en el presupuesto, incluidas las obligaciones contractuales con acreedores, proveedores y constructores.

En los sistemas constitucionales donde es posible vetar el presupuesto (por ejemplo en Brasil, Colombia o Alemania), existe la reconducción presupuestal, de manera que cuando se veta el nuevo presupuesto se sigue aplicando el del ejercicio anterior. En México esta opción no existe actualmente, aunque sí existió durante los primeros lustros de vigencia de la Constitución.

En la sesión del Congreso Constituyente del 13 de enero de 1917 se presentó el dictamen correspondiente al artículo 74. El texto, suscrito por los integrantes de la Comisión, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez,

Agustín González e Hilario Medina, permite que dispongamos de la interpretación auténtica del precepto constitucional en materia de presupuesto:

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos, contenida en los artículos 65 y 73 del proyecto de reformas, también hay alguna diferencia, que pasamos a explicar: La revisión de la cuenta pública del año anterior, que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General, según las fracciones I del artículo 65 y XXX del artículo 73. Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de la constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falta este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de Estado.

Como se puede ver, los constituyentes consideraron que con lo dispuesto en el artículo 75 se contaba con una especie de prórroga del presupuesto anterior, en el caso de que los diputados no aprobaran el correspondiente al nuevo ejercicio. Además, durante muchos años se aplicó el criterio de la reconducción del presupuesto, como los demuestra el informe de Venustiano Carranza, presentado ante el Congreso el 15 de abril de 1917, en el que, entre otras cosas, señalaba:

Teniendo en cuenta la organización precipitada de una revolución, no debe extrañar que no haya sido posible calcular egresos para la campaña del Ejército Constitucionalista durante los dos primeros períodos de la lucha.

Cada vez que ha sido posible, sin embargo, se ha procurado ajustar los desembolsos a algún presupuesto, y especialmente por lo que hace a sueldos, constantemente se ha tomado el de 1912-13, último que puede considerarse legalmente existente, como guía para organización de oficinas y para calcular sueldos de empleados.

Es natural, sin embargo, que la organización que ha tenido que darse a las diversas Secretarías de la Primera Jefatura no corresponda con la organización del Gobierno Constitucional de 1912, y a eso se debe que de hecho haya sido imposible la aplicación del presupuesto de 1912-13.

La reconducción del presupuesto fue ratificada en la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1928, cuyo artículo 47 disponía:

Si al concluir el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados no hubiere aprobado totalmente el proyecto de Presupuesto que le envió el Ejecutivo, se consid-



erará dicho proyecto en vigor al iniciarse el ejercicio respectivo mientras que la misma Cámara no lo revoque mediante la expedición del que deba sustituirlo.

Adicionalmente, el presidente Carranza y sus sucesores fueron investidos de facultades extraordinarias para legislar. Esa habilitación extraordinaria fue muy frecuente en México hasta la reforma al artículo 49 constitucional, de 1938, que redujo la discrecionalidad del Congreso para otorgar facultades extraordinarias al presidente. Numerosas decisiones presupuestarias fueron adoptadas por los presidentes conforme a esas facultades extraordinarias, por lo que aun en el caso de haber vetado una disposición de la Cámara de Diputados, que por lo mismo no entraba en vigor, los presidentes podían resolver el problema mediante un acto normativo propio.

La iniciativa de Carranza y el debate concerniente a las facultades extraordinarias en materia presupuestal, son de gran interés, porque se produjeron en la sesión del 2 de mayo de 1917, o sea al día siguiente del que entró en vigor la Constitución. Tiene la importancia adicional de que en esta discusión participaron numerosos constituyentes. La ley, brevísima, quedó aprobada en los términos propuestos por Carranza:

Artículo 1o. Se conceden al Presidente de la República, facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, mientras el Congreso de la Unión expida las leyes que deban normar en lo sucesivo el funcionamiento de Hacienda Pública Federal.

Artículo 2o. El Ejecutivo de la Unión dará cuenta al Congreso del uso que haya hecho de las facultades extraordinarias que por el presente se le confieren.

Finalmente, desde 1918 hasta 1928 cada dependencia tenía su propio presupuesto, conforme a lo dispuesto a partir de la Ley de Egresos de la Federación de 1918, que además facultaba al Ejecutivo para aprobar los presupuestos correspondientes, de acuerdo con el artículo 18: “Queda facultado el Ejecutivo para aprobar los Presupuestos de aquellos Departamentos que conforme a la Ley de Secretarías de Estado, deben subsistir y cuyos presupuestos no hayan sido revisados por la Cámara de Diputados.”

En diciembre de 2004 el presidente de la República presentó una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados por los términos en que aprobó el presupuesto de 2005. Los argumentos en los que basó su demanda consistieron en que la Cámara no admitió a trámite las observaciones formuladas por el presidente, por considerar que éste carecía de facultades constitucionales; en la supuesta realización de actos de naturaleza administrativa por parte de la Cámara, y en la invasión de competencias.

La presencia de un partido hegemónico en el Congreso hizo que el veto apenas fuera utilizado. La poca experiencia en esta materia hace que no se disponga de literatura suficiente, y que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación haya tenido dificultades técnicas para resolver la controversia

presentada por el presidente de la República. El escrito mismo del presidente incurrió en diversas contradicciones que no fueron advertidas en la sentencia. Por ejemplo, el presidente argumentaba que las observaciones no podían ser aceptadas de manera parcial, y señalaba que debían serlo de una manera completa. En realidad el veto no implica esa disyuntiva. Ciertamente, cuando el veto procede, las Cámaras pueden superarlo, en cuyo caso el decreto se publica tal como fue aprobado por las Cámaras. El problema es un poco más complejo cuando las Cámaras sólo aprueban alguna o algunas de las observaciones, porque si subsisten otras objeciones sin aprobar y sin superar, el decreto no puede ser publicado. Aquí aparece uno de los errores de la controversia formulada por el Ejecutivo, que muestra que no tenía una idea clara de lo que significa el veto, ni del procedimiento legislativo.

Si una de las Cámaras (en el supuesto de que así procediera), no supera todas las observaciones, o acepta sólo algunas observaciones, el veto surte sus efectos y el decreto no puede ser publicado. La Constitución admite el veto parcial o total de un proyecto de ley o decreto. Cuando el veto es parcial, si algunas de las observaciones no son superadas ni aceptadas, el veto surte sus efectos y la disposición en cuestión no es publicable, porque no se puede poner en vigor un instrumento jurídico mutilado. No es posible publicar lo no objetado, más las objeciones aceptadas o superadas, y dejar en blanco las partes vetadas por el presidente y que no fueron superadas ni aceptadas por la Cámara.

Si la Cámara de Diputados hubiera dado trámite a las observaciones formuladas por el presidente al presupuesto de 2005, sin que las hubiera superado o aceptado, el veto habría surtido sus efectos constitucionales y el presidente no habría podido publicar el presupuesto. La decisión de la Cámara de no dar trámite al veto fue lo que permitió al presidente la publicación del presupuesto, y él así lo reconoció en las consideraciones que introdujo al decreto de la Cámara de Diputados. En estas consideraciones que aparecen como preámbulo del decreto que contiene el presupuesto, y que son ajenas a la práctica legislativa, el presidente admite, expresamente, su obligación constitucional de publicar el presupuesto. ¿Es posible que esté constitucionalmente obligado a publicar el presupuesto y que pueda vetarlo y por ende no publicarlo? Es ostensible la contradicción del presidente, y muestra hasta qué punto se desconocen todavía los efectos jurídicos del veto en materia de presupuesto.

De acuerdo con el reglamento de la Cámara de Diputados, las observaciones hechas a los proyectos de decreto se discuten y votan en lo particular, es decir, una a una (artículos 97, 114, 133, 137 y 139), y puede darse cualquiera de estos resultados:

Primero: la Cámara supera las observaciones. En este caso se publica el presupuesto en los términos que fue aprobado originalmente.

Segundo: la Cámara aprueba las observaciones. En este caso se publica el presupuesto con las modificaciones propuestas por el presidente.

Tercero: la Cámara discute las observaciones y, al votarlas, no consigue superar el veto, pero las rechaza por mayoría simple. En este caso el veto surte sus efectos, y el presupuesto no se puede publicar.

Cuarto: la Cámara aprueba algunas de las observaciones y supera otras. En este caso el veto también surte sus efectos y el presupuesto no se puede publicar.

Aquí surge otra cuestión que por la falta de experiencia en la materia no se ha analizado. Al examinar las observaciones presidenciales ¿la Cámara puede modificar el texto aprobado por ella misma, incluso por una mayoría superior a las dos terceras partes del total de sus miembros? De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 72 esto no resulta posible, pues dispone que el texto objetado sólo puede ser “confirmado” por la Cámara. En sentido inverso, ¿la Cámara podría aprobar con modificaciones el texto propuesto por el presidente en sus observaciones? Si la Cámara no tuviera la mayoría calificada para superar el veto, pero sí una mayoría simple para modificar la contrapropuesta presidencial, ¿qué posibilidad de objetarla tendría el presidente? La mecánica del artículo 72 no permite que se establezca un juego de ir y venir entre la Cámara y la Presidencia de la República. Si el presidente ya no tuviera oportunidad de formular observaciones al nuevo texto, quedaría en estado de indefensión; si el presidente ejerciera un derecho de “segundo veto”, no previsto por la Constitución, se introduciría la inseguridad en la vida jurídica del país. El veto es, *per se*, una excepción al principio rígido de separación de funciones; si se permitieran esos rebotes sucesivos entre dos órganos del poder, el presidente estaría participando activamente en el proceso legislativo, con efectos muy negativos para la vida institucional y convertiría al veto en un instrumento más del debate parlamentario. Sería, como resulta obvio, la desnaturalización de un mecanismo de control que, en términos generales, funciona satisfactoriamente en la mayor parte de los sistemas constitucionales.

#### Balance

La intensa participación del Estado en la economía dio lugar a que se hablara de un sistema de economía mixta. Se ha entendido que este tipo de sistema se caracteriza por la participación simultánea de la empresa privada y pública en el proceso económico, o bien por la planificación de la economía, o la alta incidencia de las decisiones gubernamentales en el control de precios. La expresión “economía mixta” comenzó a utilizarse a raíz de las medidas adoptadas enseguida de la crisis económica de 1929 en Estados Unidos, y en un principio se asoció con el vigoroso desarrollo que los sindicatos tuvieron en esa época en Estados Unidos y en Europa. El uso del concepto se generalizó a partir de la segunda posguerra. En México, pese al desmantelamiento del aparato paraestatal, y a las medidas restrictivas del gasto público, siguen presentes los elementos que permiten identificar un sistema de economía mixta, en especial por la poderosa presencia del Estado en el ámbito de los energéticos.

Otros aspectos en que el Estado incide en la regulación económica, como la Banca Central o el efecto indirecto de los presupuestos, no son considerados por la doctrina como un elemento relevante de la economía mixta. Sucede lo mismo con los mecanismos de la planificación indicativa, que si bien fijan metas a la acción del Estado, no vinculan al sector privado, como sucede con la planificación normativa.

Por lo que respecta al presupuesto, el sistema constitucional deberá evolucionar para dar mayor certidumbre a los procesos económicos. El episodio del desencuentro entre el presidente y el Congreso escenificado en 2004-2005, no tuvo efectos en el mercado en tanto que prevaleció la percepción de que habría un arreglo que permitiría disponer de presupuesto. El pulso entre los órganos del poder exhibió la disfuncionalidad del arreglo institucional vigente y pudo superarse gracias a que el presidente, utilizando una figura poco convencional de preceder un decreto del Congreso con sus propias consideraciones, optó por la publicación del presupuesto que había vetado y, a continuación, impugnado ante la Suprema Corte.

En los sistemas constitucionales contemporáneos, la autoridad máxima en cuanto a determinar los ingresos, los egresos y su control, recae exclusivamente en los órganos de representación política. Son los gobiernos quienes proponen los procedimientos tributarios y los aplican; también son ellos los que elaboran los programas de gasto; pero, con las solas excepciones en las que se admiten algunas decisiones plebiscitarias en materia de gasto, en todos los sistemas democráticos las autorizaciones son competencia de los órganos representativos.

Ahora bien, el sistema presupuestario mexicano está diseñado para operar en condiciones de partido dominante. Un esquema normativo como el actual, claramente superado por la realidad democrática, seguirá produciendo situaciones de tensión entre los órganos del poder político. El problema no depende de las personas que ocupan las posiciones de decisión política. Ésta es tal vez la apariencia, pero el fondo corresponde a un problema estructural.

En esas circunstancias lo más funcional para las relaciones entre los órganos del poder y para el conjunto de las actividades económicas nacionales, es impulsar reformas que permitan un nuevo esquema normativo para el presupuesto. Ni siquiera se trataría de una modificación constitucional; bastaría con que cada ley de presupuesto previera el procedimiento a seguir para el caso de un veto, y la reconducción del presupuesto.

Con motivo de la controversia presidencial en contra de la Cámara, a propósito del presupuesto de 2005, surgieron otros asuntos en torno a las facultades de la Cámara en materia de presupuesto. Los más relevantes consisten en determinar si la Cámara puede asignar partidas para actividades y para programas específicos. El presidente defendió la generalidad de las previsiones, alegando que la particularización del gasto es una función administrativa. Esta posición encontró una acogida favorable en la Suprema Corte de Justicia, y aun cuando así se pudiera inferir de una interpretación restrictiva de las facultades

que la Constitución le confiere a la Cámara, sólo se trataría de una más de las muchas resistencias que secularmente se han opuesto a la expansión de las facultades parlamentarias con relación a los presupuestos.

El 20 de diciembre de 2004 el presidente publicó el presupuesto, antecedido por una serie de consideraciones entre las que incluyó la decisión de no ejercer las partidas con cuyo ejercicio discrepaba. De esta suerte se confirmó que la naturaleza del presupuesto no tiene carácter de norma, sino de un acto administrativo de habilitación de gasto. Es, como el propio presidente subrayó en la controversia, una mera autorización de gasto, acerca de la cual el gobierno puede tomar las decisiones que estime adecuadas. Esta es, asimismo, una visión arcaica del presupuesto. Los representantes de la Nación no se deben limitar a decir al gobierno cuál es el máximo que la autorizan a gastar en un rubro determinado, sino que deben indicarle exactamente cómo aplicar los recursos que la propia Nación está aportando.

En general esa es una discusión que se ha tenido en otros países con sistema presidencial y en los momentos en que el presidente no ha tenido mayoría en el Congreso. Ese problema no se registra en los sistemas parlamentarios, porque la mayoría que aprueba el presupuesto es la que sostiene al gobierno, de suerte que no se puede dar una dualidad de políticas entre el gobierno y el Parlamento. En algunos sistemas presidenciales, en cambio, es un fenómeno que suele producirse ocasionalmente, y que denota la subsistencia de un sistema presidencial ortodoxo, no reformado.

Para subrayar la importancia del presupuesto para la vida económica nacional, el presidente señaló en la controversia que los diputados no se habían acogido a los términos del Plan Nacional de Desarrollo. Ya se han visto más arriba las características generales de la planificación en México, y lo que representa ese plan para el sistema presidencial. En el caso de la controversia, explícitamente se afirmó que la Cámara debía sujetarse al contenido de un documento que, en los términos de la Ley de Planeación, es elaborado por Secretaría de Hacienda, que a la vez formula el proyecto de presupuesto. El documento presidencial puede ser considerado como un buen indicador de los aspectos en que el proceso de elaboración del presupuesto sigue presentando considerables rezagos en México.

Otro problema que se suscitó con el presupuesto de 2005, y en el que la controversia presidencial acertó al identificar, consiste en que las decisiones presupuestales adoptadas por la Cámara pueden contradecir las disposiciones de leyes federales. Esto es relevante, porque en este caso no se puede aplicar el principio de que una norma posterior deroga a una anterior, en tanto que el presupuesto y las leyes no tienen la misma naturaleza.

La Constitución ha mantenido al presupuesto como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Lo razonable, en un sistema federal, es que la segunda Cámara también intervenga en la aprobación del presupuesto. Podría tener la naturaleza de una ley y, en esta medida, no habría en lo sucesivo con-

tradiciones posibles entre el presupuesto y las leyes federales. Desde luego, esta posibilidad tendría múltiples implicaciones, en tanto que casi un ochenta por ciento del gasto público está comprometido por disposiciones legales. Este es un hecho que limita la libertad de decisión de la Cámara, aunque por otra parte la releva de las presiones que se presentarían en el caso de que, cada año, fuera posible modificar aspectos que, por estar en las leyes, son más o menos estables. La legislación ordinaria ha sido, hasta ahora, un vehículo para que el Congreso influya en el destino del gasto, y de ahí se deriva también una cierta estabilidad en las previsiones del gasto público.

## Mediación política

### Líneas generales

Pueden considerarse funciones de mediación política aquellas que realizan los órganos de representación y de gobierno, cuyo objeto es asegurar las condiciones de gobernabilidad. En tanto que el concepto de gobernabilidad es muy proteico, para los efectos de este estudio lo entiendo como un *proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, para garantizar a la población el ejercicio de sus derechos y condiciones de equidad, en un ámbito de libertades y de estabilidad política, y para atender los requerimientos de la sociedad a través de prestaciones y servicios regulares, suficientes y oportunos.*

Resulta clave que los titulares de los órganos del poder tengan una clara fuente de legitimidad. Sólo así pueden llevar a cabo una labor eficaz de mediación política que permita evitar, prevenir y resolver conflictos. *La mediación política es relevante para la gobernabilidad en tanto que procura eludir los conflictos que afectan las condiciones de convivencia y desarrollo con justicia, equidad y libertad, de una comunidad.* No siempre es posible alcanzar ese objetivo, porque las decisiones que toman los órganos del poder obedecen a una lógica *maximin*, conforme a la cual se pretende alcanzar los mejores resultados con los menores costes. Esos costes suelen ser inevitables; no hay soluciones inocuas para los problemas que deben resolver los órganos del poder. Más aún, la decisión misma de no tomar decisiones, implica sacrificios que también pueden ser medidos.

Además de las acciones encaminadas a la evitación de situaciones desfavorables para los intereses de la convivencia y desarrollo con justicia, equidad y libertad, hay otras cuyo objetivo es prevenir los posibles perjuicios que resultan de los procesos inevitables. Se trata de atenuar los efectos negativos y potenciar, en lo posible, los que resulten positivos para la comunidad. En este caso también es ineludible la opción, en cuanto a perjudicar en la menor medida al

menor número.<sup>35</sup> Esta es una ecuación política siempre difícil y que, por añadidura, sólo se puede valorar en cuanto a su éxito, una vez tomadas las decisiones.

Finalmente, existe un elenco de medidas correctivas en un doble sentido: para atenuar los efectos perjudiciales de una situación que no se pudo evitar ni prever o para enmendar los resultados negativos de las decisiones adoptadas. Ésta es una labor compleja, porque implica que ya se produjeron daños acerca de los cuales no hubo posibilidad o capacidad de elusión, o que por errores de cálculo no fueron contemplados en el diseño de las acciones llevadas a cabo por los órganos del poder.

Algunos de los problemas más complejos de los sistemas democráticos, que ponen a prueba la capacidad mediadora de los órganos del poder constitucional, consisten en la influencia que la propaganda ejerce en la percepción de las opciones políticas, en el riesgo de error por parte de los electores, en la exclusión y en la corta distancia que a veces existe entre autoritarismo y democracia. Por lo general la exclusión afecta a sectores minoritarios de la población. Empero, también se registran situaciones extremas, como ocurrió con el *apartheid* o como sucede con los pobres en México. En estos casos las víctimas de la exclusión constituyen el segmento mayoritario de la población. La teoría de la democracia no ha examinado estos problemas porque no suelen presentarse en los sistemas democráticos; son propios de los sistemas autoritarios en los que no funcionan satisfactoriamente los órganos de representación y de control políticos.

Desde la perspectiva de la teoría constitucional, se puede presentar un panorama sucinto de las soluciones que los sistemas constitucionales han aportado para hacer frente a esos cuatro grandes desafíos.

1. En cuanto a la influencia de la propaganda en la percepción de las opciones políticas, no se han encontrado remedios eficaces para contrarrestarla. Ésta es una empresa difícil, porque involucra uno de los derechos fundamentales más apreciados: el de libertad de expresión. En los sistemas donde se ha intentado regular la propaganda y la publicidad política, los tribunales constitucionales tienden a resolver a favor de la más amplia libertad. Por lo mismo, es necesario aceptar que este es un problema que acompaña a los sistemas constitucionales liberales.

2. El segundo problema planteado es el riesgo del error por parte de los electores. Existen algunos instrumentos que permiten corregir parcialmente la equivocación, cuando el elegido no correspondió al nivel de las expectativas

<sup>35</sup> Esta no es una expresión retórica. Un caso trágico, extremo, se presentó durante la Segunda Guerra Mundial en Gran Bretaña. La apertura de archivos secretos ha permitido saber que, durante los bombardeos de Londres, en 1944, con proyectiles no tripulados, los servicios de contrainteligencia británicos orientaron subrepticamente a los militares alemanes para que dirigieran equivocadamente sus bombas hacia diferentes zonas de Londres, para evitar que afectaran los centros de decisión política y militar. Este asunto dividió al gabinete de guerra del primer ministro Winston Churchill, donde alguno de sus miembros llegó a expresar que “estaban jugando a ser Dios”. Véase John Keegan, *Intelligence in War*, N. York, Alfred Knopf, 2003, p. 291.

que él mismo alentó, u ocultó aspectos de su responsabilidad o de su conducta, que pueden afectar su desempeño, y que fueron conocidos con posterioridad al hecho electoral.

La exposición de los ciudadanos a los mensajes propagandísticos y la frecuencia con que se formulan promesas desmesuradas, hace que en numerosos casos los electores se inclinen por candidatos que, literalmente, los engañan. Un factor adicional de vulnerabilidad se presenta en sociedades, como la mexicana, afectadas por graves desigualdades, donde el discurso reivindicatorio suele encontrar importantes apoyos.

Los instrumentos adoptados por los sistemas constitucionales para atenuar los efectos de la equivocación, consisten en:

a) *Reelección.* Este es un aspecto muy sensible en México, en especial por lo que respecta a la reelección presidencial, pero en la mayoría de los sistemas democráticos y representativos es uno de los mecanismos de que dispone la ciudadanía para evaluar la actuación de los titulares de los órganos del poder (gobierno y Congreso o Parlamento).

En los sistemas presidenciales prevalece la regla de la reelección limitada a un solo periodo, o de manera discontinua; son pocos los casos de prohibición absoluta, como el mexicano. En los sistemas parlamentarios la regla es la reelección ilimitada del jefe de gobierno, de suerte que en el mayor número de casos la reelección se interrumpe cuando el jefe de gobierno pierde el apoyo de su partido, de su coalición o del electorado. En los sistemas parlamentarios la duración del jefe del Estado es menos relevante, registrándose casos en los que incluso se mantiene la sucesión hereditaria.

En cuanto al sistema representativo, son contadas las excepciones que impiden la reelección de los representantes. En algunos sistemas (muy pocos) se han adoptado limitaciones a la reelección de los representantes, pero prevalece, en los sistemas presidenciales y en los parlamentarios, la posibilidad de reelección sucesiva e ilimitada. Este es un procedimiento que se ha estimado útil para compensar el error en la elección.

b) *Controles políticos.* Los sistemas constitucionales contienen instrumentos para el control político de los gobernantes que, sin ser infalibles, permiten advertir la idoneidad de los integrantes del gobierno. Los más utilizados son: discusión y aprobación de los programas de gobierno; confirmación de los nombramientos de integrantes del gabinete; comparecencia regular de los ministros ante los órganos de representación política; atención de preguntas y de interpe-laciones formuladas a los ministros por parte de los representantes; responsabilidad de los ministros (votos de confianza y mociones de censura); libertad de los cuerpos de representación política para aprobar los presupuestos. Durante más de una centuria, estos instrumentos de control fueron exclusivos de los sistemas parlamentarios; a partir de la segunda posguerra se han generalizado en los sistemas presidenciales, y bastante más de la mitad de estos sistemas aplican ya algunas o todas las formas de control mencionadas.



c) Garantía de los derechos fundamentales. Entre los derechos fundamentales, los de naturaleza política ocupan un lugar descollante. Su garantía, esto es, la disponibilidad de instrumentos jurisdiccionales que aseguran su preservación y aplicación, se ha desdoblado, a partir de la segunda posguerra, en órganos nacionales e internacionales. De esta suerte, la defensa de los derechos de participación política, que incluye los de naturaleza electoral y de control, cuenta con mecanismos más eficaces que los previstos por el constitucionalismo tradicional. Cuando el error en la elección consiste en haber elegido a personas que, una vez instaladas en el poder, afectan las libertades individuales y públicas, existen los medios de defensa que, en un buen número de casos, resultan funcionales. La evolución de estos instrumentos, relativamente recientes, sigue en marcha, y se apoya en el reconocimiento constitucional del derecho a la dignidad, que adoptó la Constitución alemana de 1947 y que actualmente forma parte de la mayoría de las constituciones elaboradas o reformadas después de esa fecha.

3. En cuanto a la exclusión, en los sistemas democráticos el problema afecta de manera fundamental a las minorías. Es una de las cuestiones que se ha intentado superar en el constitucionalismo contemporáneo, y la teoría democrática ha desarrollado el concepto de democracia consensual o consociativa. Entre las medidas constitucionales adoptadas figuran:

a) Derechos de las minorías. Este es un capítulo en expansión en los sistemas constitucionales contemporáneos, que está presente en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos adoptados a partir de la segunda posguerra, y de los procesos de descolonización. Su incorporación en los sistemas constitucionales se acentuó a raíz de la caída del muro de Berlín, cuando los mecanismos de control social se relajaron un poco. La defensa de los derechos de las minorías consiste, en términos generales, en asegurar que los grupos minoritarios no se vean afectados por la opresión de la mayoría. Las respuestas dominantes consisten en extender los derechos fundamentales tutelados, para proteger a las personas y a los grupos. Las principales instituciones permiten proscribir las formas más conocidas de exclusión, de las que han sido identificadas las relacionadas con la religión, con el sexo, con la preferencia sexual, con la raza, con la lengua o con el padecimiento de enfermedades o de limitaciones físicas. Faltan todavía algunas cuestiones sensibles, como la edad (en muchos lugares se discrimina a los ancianos) y la apariencia (se excluye a las personas por su aspecto físico, por su atuendo, o por su arreglo personal, p. e. por el uso de sortijas o tatuajes). Esta tendencia expansiva de la tutela de los derechos fundamentales se enmarca en lo que genéricamente se puede denominar como pluralismo cultural.

b) Derechos políticos. En este rubro se inscriben, fundamentalmente, los derechos de las minorías políticas y se les denomina genéricamente como *derechos de oposición*. Se trata de un aspecto todavía poco desarrollado por los sistemas constitucionales. Estos derechos incluyen los que se confieren a los partidos políticos minoritarios para disponer de información privilegiada, de

financiamiento para sus actividades y de la facultad de iniciativa para integrar comisiones de investigación sobre actividades del gobierno, por ejemplo. Este grupo de derechos está en una fase inicial.

c) Garantía de los derechos fundamentales ante particulares. Este también es un asunto que apenas comienza a ser abordado por los sistemas constitucionales contemporáneos. Las primeras expresiones de lo que se conoce con la denominación alemana *Drittwirkung*, y que en la doctrina en español se identifica como *defensa horizontal de los derechos*, o *defensa de los derechos fundamentales ante terceros*, se registran en la jurisprudencia alemana y argentina durante los años cincuenta del siglo XX, más recientemente en la jurisprudencia española y japonesa de fines del siglo, y en las constituciones de Colombia y de Argentina. Mediante la *Drittwirkung* se pretende encontrar una solución al problema de la opresión de los grupos mayoritarios o de las corporaciones que, en el ejercicio de su poder económico o de su influencia social, afectan los derechos de personas o de grupos vulnerables.

d) Proscripción de la arbitrariedad. Se ha advertido que en muchos casos la sola aplicación de las normas no resuelve los problemas de equidad y justicia que procuran los sistemas jurídicos. Con este motivo algunos sistemas constitucionales encuentran que el Estado debe procurar que su poder de coacción, además de legal, sea razonable. Esta tendencia constitucional también se encuentra en una etapa inicial. Las constituciones de España, Argentina y Chile se inscriben ya en esa corriente.

e) No aplicación de la norma en circunstancias especiales. Esta es una de las cuestiones más debatidas en cuanto al Estado de derecho, aunque su planteamiento viene de muy atrás. En el Estado contemporáneo se tiene presente que la aplicación irrestricta de la norma adoptada por una decisión mayoritaria, puede generar condiciones de opresión incompatibles con los propósitos de un Estado constitucional. Por eso se advierte que en numerosos casos la ley deja de aplicarse cuando, con motivo del acto coactivo, se podrían generar mayores perjuicios que omitiéndolo. El problema que entonces resurge, es el de la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Esta es una cuestión que se ha discutido, sin solución general satisfactoria, a lo largo del tiempo.<sup>36</sup>

f) Otras instituciones del constitucionalismo contemporáneo para la protección de las minorías: iniciativa popular, acción popular, *ombudsman*, acciones colectivas.

4. Finalmente, surgen los problemas de distinguir entre autoritarismo y democracia. Una de las diferencias entre el sistema democrático y el autoritario, es que en el primero existe la posibilidad de controlar, política y jurisdiccionalmente, a los órganos del poder, mientras que en el segundo los niveles de control son significativamente menores y, en ciertos casos, inviables.

<sup>36</sup> Este tema lo he desarrollado con amplitud en Diego Valadés, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM, 2002.

La democracia presenta numerosos problemas, pero es el único sistema que ofrece posibilidades de enmienda. Las acciones correctivas pueden provenir del cuerpo ciudadano, pero también de las propias instituciones. Cuando un sistema está bien construido, la interrelación institucional complementa la acción ciudadana y autogenera respuestas para su preservación. No se trata, desde luego, de una reacción automática, sino de una forma de adecuación que permite que las instituciones, dentro de ciertos límites, encuentren un nivel de equilibrio razonable. En la Antigüedad el que mejor advirtió esta función fue Polibio,<sup>37</sup> quien se inclinó por formas mixtas de organización política. Con una precisión admirable, Polibio advirtió que no hay verdadera democracia donde la mayoría es libre para hacer cuanto quiere, y donde por la sola razón del número, prevalece.

Las formas mixtas postuladas por Polibio consistían en una combinación de las tres formas básicas ya identificadas por Tucídides<sup>38</sup> y por Aristóteles, (monarquía, aristocracia y democracia) y de sus correspondientes expresiones patológicas (tiranía, oligarquía, demagogia). En la actualidad los niveles combinatorios son otros. Los sistemas democráticos se desdoblán en democracia directa (o semidirecta) y representativa; en democracia unitaria o descentralizada (federal o regional); y en democracia parlamentaria o presidencial. Esas seis formas de organización democrática son las que admiten un número muy amplio de combinaciones que, siguiendo las pautas fijadas por Tucídides y por Polibio, caracterizan al Estado constitucional democrático contemporáneo, y nos permiten resolver parcialmente algunos de los problemas que aquí se han mencionado.

En el diseño de los sistemas constitucionales se debe aceptar la relatividad de las soluciones. No existen instrumentos que resuelvan al completo todos los problemas, por todo el tiempo. Lo importante de las instituciones constitucionales es su naturaleza dinámica, que les permite adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno político y ofrecer las respuestas requeridas para proteger los derechos fundamentales, para satisfacer las expectativas de justicia y equidad, y para equilibrar las relaciones entre los órganos del poder.

La función mediadora se realiza tanto mejor cuanto la arquitectura constitucional permite garantizar la legitimidad y el equilibrio de las instituciones. Por eso, en este rubro examinaré, en cuanto al Congreso, su composición, facultades, procedimiento legislativo y régimen interno; en cuanto al Gobierno, la integración del gabinete, las relaciones con los otros órganos del poder, y las relaciones federales; en cuanto al sistema federal, su garantía constitucional; así como el sistema electoral que confiere legitimidad a los titulares de los órganos del poder, el régimen de responsabilidades, el estado de excepción y la relación con las iglesias. Existen otros aspectos que inciden en la función de mediación

<sup>37</sup> Polibio, *La guerra del Peloponeso*, VIII, 97, 2.

<sup>38</sup> Tucídides, *Historias*, VI, 4.

política, pero con los aspectos considerados se puede tener un panorama del proceso de adaptación constitucional en esta materia.

### Congreso

La naturaleza representativa del sistema constitucional está relacionada, esencialmente, con la figura del Congreso. Aunque es posible identificar otros órganos de representación política, como los ayuntamientos, es en los congresos donde se identifica la clave del sistema representativo.

En cuanto a nuestro sistema constitucional, la organización federal hace que la figura del Congreso tenga una doble dimensión: la local y la nacional. La imagen del sistema representativo en el ámbito local ha sido muy poco edificante, pues aun cuando la integración de los congresos estatales dejó de ser monolítica, al introducirse el sistema de representación proporcional en 1977, la concentración del poder por parte de los gobernadores no ha permitido que esa fórmula aliente un sistema representativo satisfactorio.

La concentración del poder en los estados no ha tenido grandes variaciones desde la vigencia de la Constitución. De manera general puede identificarse un primer periodo, que va de 1917 a 1929, en el que se asistió al surgimiento de numerosos cacicazgos locales, originados en el poder militar de los cuadillos, en los antecedentes porfirianos, y en el proceso de ajuste que se daba a raíz de que una nueva clase política nacional, forjada en la Revolución, ocupaba el poder. A partir del establecimiento de un partido que, en breve tiempo, se haría hegemónico, en los estados el poder político real quedaría en manos de los gobernadores, con los matices y las limitaciones que implicaba su subordinación ante el presidente de la República. Luego, la progresiva difuminación del partido hegemónico, que culminó al perder el poder presidencial en las elecciones de 2000, facilitó que los gobernadores adquirieron una mayor autonomía con relación al poder central, y la volcaron hacia la vida interior de sus entidades. Ésta, por supuesto, es una versión panorámica que admite variantes; pero las líneas generales del proceso político en la vida interior de los estados corresponde a esa tendencia. Este fenómeno, que puede registrar excepciones, se traduce en una merma en cuanto a la calidad y a la percepción del sistema representativo en México.

La influencia de los gobernadores en los congresos se advierte por varias vías: su capacidad para decidir las candidaturas a cargos electorales; la no reelección de los diputados, que pone el destino político de los diputados en manos del gobernador; las presiones económicas, políticas, familiares y profesionales a las que están expuestos los legisladores en espacios usualmente reducidos. A esto se suma que las reglas de la representación proporcional presentan un panorama variopinto. En Zacatecas, por ejemplo, sólo el 28 por ciento de los integrantes del Congreso es elegido conforme al mecanismo de representación proporcional;

mientras que en Aguascalientes equivale al 30, en Oaxaca al 32, en Guerrero al 33, en Nuevo León al 38 y en Guanajuato al 40. Como se puede apreciar, entre Zacatecas y Guanajuato hay una diferencia de doce puntos porcentuales en cuanto a la participación de los representantes elegidos de manera proporcional. Otra diferencia reside en los requisitos y en las formas adoptadas para la asignación de diputaciones, según se incluyan o no las llamadas “cláusulas de gobernabilidad”, que le permiten al partido con mayor votación relativa obtener un número adicional de diputados para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara.

El eje del sistema representativo es el Congreso de la Unión. En cuanto a este cuerpo se registran diversos cambios, a partir de 1963, mediante los que se procuró responder a las necesidades de legitimar el sistema representativo, como se señala en el capítulo segundo de este estudio. La introducción de los diputados de partido se produjo sólo en el nivel federal, y fue la primera reforma en treinta años diseñada para fortalecer un sistema representativo que exhibía serias carencias.

La supresión de las posibilidades de reelección inmediata, adoptada en 1933, significó una mutilación para el sistema representativo. Esta medida, aunada al abrumador predominio de un partido político, había generado una marcada languidez en el Congreso mexicano, en detrimento de su naturaleza representativa. Con esto, la capacidad de mediación política del Congreso quedó limitada a la distribución de diputaciones, como un instrumento para atender presiones o para satisfacer intereses específicos. La progresiva corporativización del Congreso fue el resultado de las necesidades de acomodar a los representantes de corrientes con influencia, o de cooptar a líderes emergentes. En tanto que la lista de candidaturas era aprobada por la Presidencia de la República, fue la integración del Congreso, y no su funcionamiento, lo que permitió contender con las tensiones políticas. Considerados como cargos de prestigio y como peldaños para el ascenso político, la concesión de puestos en el Congreso era considerada como una de las formas por excelencia para distraer, atenuar o diferir las exigencias de renovación política.

El esquema funcionó, aunque con efectos decrecientes, durante décadas, hasta que una parte de las posiciones políticas no pudo ser adecuadamente procesada a través de ese mecanismo. Se vio, entonces, que era indispensable abrir los cauces para la presencia de otras fuerzas políticas, que permitieran vitalizar al sistema representativo y legitimarlo. La reforma merced a la cual fueron incorporados los diputados de partido resultó un paliativo que funcionó por pocos años. Los sucesos de 1968, cuando sólo habían transcurrido tres años desde la incorporación de los diputados de partido, generaron una fuerte presión en cuanto a la necesidad de abrir los cauces del sistema representativo. Fue esto lo que se consiguió mediante las reformas sucesivas de 1977 y de 1986, que ensancharon las vías de acceso al Congreso.

Empero, se fue haciendo ostensible el rezago del Senado, cuidadosamente preservado como una especie de válvula de seguridad para el sistema domi-

nante. Considerada como una Cámara que representaba a las entidades federativas, se mantuvo la misma configuración que había adquirido mediante la reforma de 1874, y que preservó el Constituyente en 1917. No obstante, el Senado comenzó a representar un escollo para el fortalecimiento del sistema representativo. Después de la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, tuvieron que transcurrir casi sesenta años para que la oposición alcanzara un lugar en el Senado, en 1988.

Esa situación obligó a adoptar dos reformas (en 1993 y 1996), conforme a las cuales, primero aumentó el número de senadores a cuatro por estado, de los cuales tres serían elegidos por mayoría y uno correspondería a la primera minoría; luego, al advertir que con esa reforma el Senado tendría una configuración dominante bipartidista, que excluiría a la izquierda, se hizo más complejo el procedimiento electoral, al quedar integrado por dos senadores de mayoría y uno de primera minoría, por cada estado, más treinta y dos elegidos mediante el procedimiento de representación proporcional, en una sola circunscripción nacional. Así, el viejo esquema que le daba al Senado una relación con el sistema federal, resultó transformado para convertir al Senado en un órgano del sistema representativo.

Lo que no se previó es que cuando existen dos Cámaras que obedecen a la misma racionalidad política, lejos de complementarse, se entorpecen. El Senado ha adquirido un carácter representativo del que carecía, pero ha dificultado considerablemente la estructuración de los partidos políticos. En esta medida, la existencia de dos órganos que entre sí compiten, y cuyos integrantes no siempre corresponden a las mismas corrientes de sus respectivos partidos, produce el extraño efecto de que en ambas Cámaras los mismos partidos suscriban tesis opuestas o, al menos, divergentes. La paradoja de fortalecer al sistema representativo al tiempo que se debilita el sistema de partidos, no puede sino producir fenómenos contradictorios.

Durante décadas, el Congreso fue una especie de caja de resonancia de las decisiones tomadas por el gobierno. Una vez que la vida interior del Congreso se vio enriquecida por su creciente pluralidad, los procesos decisivos se hicieron más complejos. De la relación fluida entre el gobierno y el Congreso dependen decisiones concernidas con el bienestar de la población. En tanto que no sea posible remover o superar los obstáculos que afectan una comunicación constructiva entre ambos órganos del poder, también resultan perjudicadas las funciones de mediación política que la Constitución prevé. El actual diseño constitucional, en cuanto a la integración del Congreso, imprime notas representativas a ambas Cámaras, pero en condiciones que no favorecen entre ellas conductas cooperativas.

Las tensiones comprensibles entre el gobierno y el Congreso, cuando no hay coincidencia en cuanto al partido mayoritario en ambos órganos, se acentúan cuando, además, hay fracturas en el interior de los partidos representados en el Congreso. Estas escisiones pueden advertirse dentro de los grupos parlamen-

tarios de cada Cámara, y entre los grupos parlamentarios del mismo partido en las dos Cámaras. Se trata de una cuestión acerca de la cual resulta difícil encontrar una solución constitucional, pero que se agrava en la medida en que el diseño constitucional para la integración del Congreso no es el más adecuado.

En principio, puede decirse que así como la existencia de una misma fuente de legitimidad para los dos órganos políticos del poder, los predispone al enfrentamiento, otro tanto sucede en los casos en que los dos cuerpos que integran el órgano legislativo tienen una integración semejante y disponen de facultades superpuestas. En estos casos, más que un congreso integrado por dos Cámaras, puede llegarse a dar una especie de congreso dual: cada Cámara obedece a la lógica de un congreso. Este fenómeno, como es evidente, reduce las posibilidades de una mediación política eficaz.

La segunda Cámara podía funcionar conforme a los patrones de un sistema hegemónico, porque las decisiones se tomaban de manera vertical, y se tenía por eje a la Cámara de Diputados. Por eso también se contaba con un dispositivo denominado “cláusula de gobernabilidad”, que durante varios años permitió que el partido que obtuviera la mayoría relativa de la votación, tuviese la mayoría absoluta en la Cámara. El problema no se planteaba en cuanto al Senado, porque como ya se ha visto, este cuerpo colegiado de representación permaneció sin cambio todavía durante varios lustros más. La sola referencia coloquial a la “cláusula de gobernabilidad” adoptada con motivo de la reforma, denotaba el temor, o quizá la certidumbre, de que sin mayoría en la Cámara no sería posible gobernar.

Esa situación ha sido superada en otros sistemas mediante instrumentos constitucionales que hacen posible la cooperación entre las fuerzas representadas en los congresos, a través de coaliciones en el gobierno. Esta experiencia parlamentaria, progresivamente adoptada por los sistemas presidenciales, ofrece una solución más democrática que la cláusula de gobernabilidad. La evolución del artículo 54 constitucional es significativa. En 1977 no figuró la cláusula de gobernabilidad; en 1986, al ampliarse el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, se introdujo una cláusula muy fuerte, que resultó matizada cuatro años después, hasta llegar en 1996 al punto que actualmente presenta. Se trata de una ruta ascendente entre la primera y la segunda reformas, y es claramente descendente a partir de la tercera.

La gobernabilidad se debe procurar mediante otros arreglos del poder, que incluyen una redefinición de las funciones de las Cámaras, para evitar en lo posible que la superposición de sus responsabilidades genere tensiones en el interior de los partidos a los que pertenecen los diputados y los senadores. Otra opción, si se considera que la configuración actual conviene a un sistema representativo robusto, consistiría en adoptar disposiciones relativas a la democracia interna de los partidos, de suerte que puedan debatir y acordar posiciones que sustenten de manera convergente en ambas Cámaras.

Éste es un tema que no ha sido abordado en todas sus múltiples implicaciones. Tanto así, que la estructura actual se ha quedado a medio camino, pues los

senadores no intervienen en la aprobación del presupuesto, ni los diputados en la aceptación de los tratados. En ambos casos se advierte la falta de congruencia normativa, porque los ingresos son discutidos y aprobados por las dos Cámaras, y porque según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados tienen una jerarquía superior a las leyes. No es razonable que una parte del Congreso tenga facultades sólo para conocer el gasto, pero no su aplicación; como tampoco lo es que las normas aprobadas por ambas Cámaras tengan una jerarquía inferior a las que aprueba sólo una de ellas.

Para una eficaz mediación política se requiere que los órganos del poder ejerzan sus atribuciones y cumplan con sus responsabilidades sin que los errores del diseño institucional dificulten la atención de las demandas sociales. La arquitectura de los órganos del poder debe eludir los errores que acrecen las tensiones naturales de la relación política, y propiciar formas de cooperación que mejoren su rendimiento.

#### Gobierno

En tanto que la mediación política es una función por virtud de la cual los órganos políticos del poder construyen soluciones que propician la convivencia y el desarrollo con justicia, equidad y libertad de la comunidad, es comprensible que el gobierno tenga una participación especialmente relevante. La debilidad sistémica del Congreso, y la fortaleza atribuida por la Constitución al gobierno, y particularmente al presidente de la República, han hecho de la figura presidencial el eje de las funciones de mediación. Esta circunstancia lleva implícita una consecuencia que ha lastrado la vida democrática del país, porque la concentración de atribuciones en el presidente propicia su desempeño autoritario.

Desde su aprobación, en 1917, el texto del artículo 80 no ha tenido una sola modificación. Es uno de los 36 preceptos que nunca han sido reformados. La naturaleza unitaria del Poder Ejecutivo ha permanecido incólume. Las reformas relacionadas con sus funciones registran un proceso ascendente de ampliación de facultades, y luego una fase moderada que ha matizado la extrema concentración del poder prevista constitucionalmente.

La primera reforma constitucional, en 1921, permitió que el presidente recuperara la función educativa que la Constitución había atribuido, cuatro años antes, a los estados. En 1923 se limitó la facultad presidencial de convocar al Congreso a sesionar de manera extraordinaria, sujetándolo a la decisión que en ese sentido tomara la Comisión Permanente (artículo 89-XI), pero se trató de un quiebre irrelevante, que no afectaría el proceso expansivo de las facultades presidenciales, retomado poco después, en 1928. Entre otras cosas se le facultó para pedir la destitución, “por mala conducta”, de ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial federal (artículo 89-XIX), cuyas implicaciones



funcionales se verán con más detalle en el rubro relativo a responsabilidades, de este capítulo. Esta atribución permaneció en vigor hasta su derogación en 1988. En 1928 el presidente también asumió el gobierno del Distrito Federal y, al federalizar la legislación laboral, comenzó el proceso de erigirse en árbitro de los conflictos de trabajo y, más adelante, en la autoridad por excelencia en esa materia.

Durante las siguientes décadas el proceso siguió avanzando. La sujeción del Congreso, con motivo de las reformas de 1933, y a partir de entonces el enorme poder que resultó de sucesivos cambios constitucionales que le confirieron facultades en materia de repartimientos agrarios, de la disposición del agua y de los hidrocarburos, del manejo de la seguridad social, de la administración de la energía, de la realización de los programas habitacionales, ambientales y sanitarios, de la regulación de los asentamientos humanos y del control de la economía, configuraron un vasto poder de mediación política en manos del presidente. Todas estas facultades fueron el resultado de reformas adoptadas entre 1921 y 1976. Prácticamente no había cuestión que, en su fase más aguda, no tuviera que ser resuelta por el jefe del Estado y del gobierno.

La concentración del poder tuvo también consecuencias muy adversas para las funciones de mediación política, porque la corrupción, los abusos de la autoridad, la ineficiencia administrativa, la apropiación patrimonial de los cargos y la consiguiente confusión entre lo público y lo privado, se convirtieron en factores negativos que, lejos de contribuir a solucionar los problemas de la sociedad, los exacerbaban.

La sobrecarga de expectativas no satisfechas y la incapacidad manifiesta para contener las demandas de democratización, condujeron al proceso inverso, de desconcentración del poder. Este cambio se inició tenuemente a partir de la reforma de 1977, al introducir medidas que modificaban la integración del Congreso y que apuntaban en el sentido de compartir el poder. También se facultó a las Cámaras para integrar comisiones de investigación relacionadas con el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (artículo 93). Esta fue, sin embargo, una forma de cerrar la puerta a la posible integración de comisiones para investigar al gobierno mismo. Previamente, en 1974, se había introducido una adición de carácter cosmético, para facultar al Congreso a convocar a los directores y administradores de esos organismos y empresas “cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”. Esta adición no se hacía necesaria, pues el Congreso podía haber incluido esa facultad en la legislación ordinaria.

Otra adición innecesaria fue la de 1981, para introducir las bases que normarían las relaciones entre el presidente y las entidades paraestatales (artículo 90). Ésta es una disposición reglamentaria que no se justifica en el texto constitucional. En 1988, sin embargo, se dio otro paso en cuanto al establecer los principios de la política exterior (artículo 89-X), con lo que se redujo la

discrecionalidad presidencial en la conducción de las relaciones del país con el extranjero.

El gran poder conferido al presidente entre 1921 y 1976 comenzó a revertirse con la reforma política de 1977, y se acentuó con las sucesivas modificaciones en materia electoral, educativa y agraria. Luego, de manera paralela al ordenamiento constitucional, el Estado se fue retrayendo de su participación en la vida económica, al desincorporar las numerosas áreas y empresas que llegó a manejar. Este proceso ha reducido la capacidad mediadora del presidente, sin que por otra parte se haya expandido de manera perceptible la del Congreso. Aquí se alteró la lógica de las reformas de 1977, que debió conducir a sucesivos ajustes para modificar la estructura y el funcionamiento del Congreso y del gobierno.

El diseño constitucional no ha sido todo lo cuidadoso que se hacía necesario. Las relaciones asimétricas entre los órganos del poder no fueron sustituidas por mecanismos que estimularan las conductas cooperativas entre ellos. A esto se suma que el poder mediador del Estado (gobierno y Congreso) se ve afectado por su menor participación en diversos aspectos del ámbito productivo y de la regulación social y económica, sin que en contrapartida se adviertan avances significativos en cuanto al combate a la corrupción y a la superación de los demás problemas que ocasionó la concentración extrema del poder en manos del presidente. Las funciones de mediación política no han encontrado sustento en las reformas concernidas con la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder político.

#### Sistema federal

La descentralización del poder que implica una organización federal, ofrece múltiples posibilidades de mediación política. Al compartir el peso de la carga que incide sobre el poder concentrado, se hace posible que el concurso de los órganos del poder local, ofrezcan respuestas satisfactorias para los problemas que les son planteados, sin saturar a los órganos situados en el vértice de la estructura federal.

En México, representa una paradoja que esa organización normativa del poder haya sido invertida por la práctica política, a pesar de la evidente falta de resultados positivos. El federalismo mexicano ha tenido diferentes obstáculos. Los iniciales estuvieron relacionados con la tradición centralista novohispana, con el militarismo presente a lo largo del siglo XIX, con cuestiones de orden cultural y económico, y con inercias no superadas. Pero en el siglo XX hubo otros factores, en este caso vinculados con el sistema constitucional, particularmente con motivo de las obligaciones prestacionales que resultaron de los postulados de contenido social. La concentración de facultades constitucionales se vio reforzada por la concentración de potestades políticas resultantes del éxito alcanzado por el partido hegemónico.

Aun cuando a lo largo del siglo XX se registraron procesos que compensaron y en algunos casos incluso contrarrestaron las tendencias centralizadoras, como sucedió con el desarrollo cultural y económico de diversas regiones, la presencia de un partido hegemónico imprimió al sistema constitucional un comportamiento adverso a la descentralización federal.

La presencia presidencial, sistemática e intensa, asfixió a las autoridades locales y las limitó considerablemente en cuanto a sus posibilidades de desempeñar una eficaz acción mediadora en materia política. Reproduciendo el comportamiento del monarca itinerante medieval, los presidentes de México se convirtieron en la fuente de las soluciones y su ausencia se interpretó como falta de apoyo al gobernante local, o como desinterés presidencial por los asuntos de la entidad preterida en sus periplos. La presencia continua de los presidentes abatió las responsabilidades de las autoridades locales, que fueron perfilándose como un desdoblamiento vicarial del poder central. Es probable que no todos los protagonistas de esas acciones invasivas hayan sido conscientes de los efectos que producían en cuanto a la distorsión de las instituciones federales, ni de las consecuencias proyectadas sobre el sistema de mediación política; el caso es que incluso sin saberlo o sin proponérselo deliberadamente, los titulares del poder constitucionalmente considerado supremo, redujeron la funcionalidad del sistema federal.

A lo largo de las décadas estuvo presente, además, una institución altamente lesiva, conocida coloquialmente como “desaparición de Poderes”, que consistió en la aplicación deformadora, y por ende en una práctica anticonstitucional, de una norma adoptada en 1917 para la defensa del sistema federal. La interpretación abusiva del artículo 76-V, hizo que lo previsto para la protección del federalismo, se volviera en su contra.

El Constituyente de 1856-57 suprimió al Senado; en 1874, empero, la Constitución fue reformada para reincorporarlo a la vida institucional del país. El artículo 72 B, incluyó dos fracciones que no figuraban, antes de la reforma, entre las facultades de la Cámara de Diputados. Una, a la que correspondió la fracción V, es igual a la que hoy aparece con el mismo numeral en el artículo 76, con excepción de la última parte, que fue adicionada en 1917: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso”. La otra fracción adicionada fue la VI, cuyo texto es el mismo que hoy consta en el numeral equivalente, pero que en 1917, por un descuido, quedó al final del artículo 76 como fracción VIII. La combinación de esas dos fracciones dio lugar, durante décadas, a una interpretación contradictoria de las facultades del Senado con relación a la vida interior de las entidades federativas. Ambas fracciones subsisten, conforme a su redacción original, de 1874 (con la excepción apuntada), pero su aplicación ha variado; en particular la concerniente a la fracción V.

Una lectura intencionada del precepto condujo a la conclusión de que la decisión del Senado tenía efectos constitutivos, y no meramente declarativos,

de manera que ese cuerpo colegiado no se limitaba a constatar que “los Poderes constitucionales” de un estado habían “desaparecido”, sino que, por virtud de su decisión, esos Poderes “desaparecían”. A tal punto ha sido aceptada esta lectura, infundada, de la Constitución federal, que hay normas locales que la sancionan. Por ejemplo, la Constitución de Veracruz, de 2000, dice:

Artículo 83. En caso de *declaratoria de desaparición de Poderes por el Senado* de la República, si este no designare a quien asumirá el Poder Ejecutivo con el carácter de provisional, lo hará alguno de los individuos que fungieron como servidores públicos en los Poderes inmediato anteriores a los que se declaran desaparecidos, en el orden siguiente:

- I. El último Presidente del Congreso;
- II. El Presidente de la última Diputación Permanente;
- III. El último Presidente del Tribunal Superior de Justicia. (Cursivas del autor.)

Una orientación semejante se advierte en el caso de la Constitución de Michoacán, reformada en este punto en 1960:

Artículo 58. En caso de que *se declaren desaparecidos los Poderes del Estado*, será Gobernador el funcionario a quien corresponda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 160 de esta Constitución, o en su defecto, el que designe la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos de la Constitución General de la República. (Cursivas del autor.)

Otra Constitución estatal, la de Jalisco, sólo regula la desaparición parcial de los órganos del poder:

Artículo 113. Si por cualquier circunstancia no pudiese reunirse el Congreso y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el ciudadano que designe el Supremo Tribunal de Justicia se hará cargo del Ejecutivo del Estado con el carácter de Gobernador provisional y procederá en el término de quince días, a expedir la convocatoria para elegir diputados e integrar el Congreso del Estado. Una vez hecha la elección e instalada la Legislatura se procederá conforme las disposiciones aplicables de esta Constitución.

Repárese en que se alude a la imposibilidad de reunir el Congreso y a que hayan desaparecido “los Poderes Legislativo y Ejecutivo”, pero no el Judicial. Esta no es, por supuesto, la hipótesis considerada por la Constitución federal, pero al menos supera los errores cometidos en Veracruz y Michoacán.

Puede observarse, a través de estos ejemplos, que podrían multiplicarse, que en su mayoría las constituciones estatales aceptaron con mansedumbre una interpretación *contra legem* de la Constitución federal, que resulta claramente lesiva del orden interno de cada entidad y que afecta la independencia de sus autoridades y, por consiguiente, su capacidad de mediación política. El texto constitucional es inequívoco: el Senado sólo tiene facultades para cons-

tatar que “han desaparecido” “los Poderes” de un estado, y acto continuo declara que, con ese motivo, “ha llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional”.

La ley reglamentaria del precepto constitucional, no pudo resolver el problema conceptual. El artículo 1o es claramente adverso a la norma constitucional reglamentada:

Artículo 1o. Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores *determinar que se ha configurado la desaparición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial* de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional. (Cursivas del autor.)

Esa facultad de “determinar que se ha configurado la desaparición de los Poderes”, no aparece en la Constitución. Más adelante la misma ley abunda:

Artículo 5o. *Si el Senado determina que han desaparecido los Poderes constitucionales* procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional... (Cursivas del autor.)

La hipótesis que contempla el precepto constitucional es de realización muy remota, y la ley reglamentaria sólo genera confusión. Las únicas formas de que los “Poderes” (en realidad, sus titulares) desaparecieran, consistirían en que fallecieran o dimitieran simultáneamente. En el caso de que esa llamada desaparición se debiera a que los titulares de los órganos del poder hubiesen sido desconocidos por agentes imprevistos, se estaría en el caso de una quiebra del orden constitucional. En realidad no se trataría de un caso de desaparición de los Poderes sino de interrupción de la observancia de la norma suprema del estado en cuestión, en cuyo caso podría invocarse la aplicación del artículo 119 constitucional. En cuanto a este fenómeno, las constituciones estatales siguen el modelo del artículo 136 de la federal, y resultaría absurdo que ésta confiriera facultades al Senado para nombrar a un gobernador, como paliativo para una situación de quiebra constitucional.

La ley reglamentaria es claramente contraria a la Constitución, pues convierte al Senado en un tribunal que juzga sin escuchar, y que resuelve nada menos que sobre el desempeño constitucional de los titulares de los órganos del poder local:

Artículo 2o. Se configura la desaparición de los Poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los Poderes constitucionales:

- I. *Quebrantaren los principios del régimen federal.*
- II. *Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.*
- III. *Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o*

*propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.*

- IV. Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.
- V. Promovieren o adoptaren formas de gobierno o bases de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República. (Cursivas del autor.)

La confusión del precepto es ostensible. La fracción IV, por ejemplo, alude sólo a los funcionarios elegidos, sin embargo la sanción es aplicable también a los designados, como es el caso de los magistrados. En realidad es una norma que no resiste el análisis, y que es indicativa del desdén por el sistema federal, que parte de la propia Constitución.

El artículo 76-VI es uno de los preceptos menos afortunados de la Constitución, pero se ha preferido conservarlo, pese a su clara incongruencia, precisamente porque resulta funcional para el propósito de mantener un instrumento de control sobre los gobernadores. Las motivaciones del precepto son más o menos claras: se trata de un mecanismo de control, al que se envolvió en un lenguaje contradictorio incompatible con un sistema constitucional democrático. Su aplicación ha obedecido a su lógica autoritaria, y fue particularmente frecuente durante el cenit del autoritarismo mexicano.

Otro indicador de la propensión reductora del sistema federal, consiste en la aplicación del artículo 124 constitucional, con relación al 73. Las 49 adiciones introducidas a este precepto en 84 años (entre 1921 y 2005), denotan la ampliación de facultades federales. No es accidental que se trate de la disposición que más veces ha sido reformada. Al ensancharse el número de atribuciones conferidas a la Federación, se estrechan las posibilidades de que las autoridades locales puedan atender de manera directa, oportuna y eficaz las expectativas de sus comunidades. En estas condiciones la mediación política recae, fundamentalmente, en autoridades lejanas, cuyos delegados adquieren por lo mismo un peso excesivo con relación a las locales. Es manifiesta la disfuncionalidad que la propia Constitución genera en este aspecto.

#### Sistema electoral

Los procesos electorales forman parte esencial de las funciones legitimadoras que la Constitución establece, pero tienen relevancia asimismo en cuanto a la mediación política. La lucha electoral es un sucedáneo de otras formas de combate por el poder. Un sistema bien estructurado permite que las tendencias y corrientes en pugna resuelvan sus diferencias conforme al mecanismo democrático de las elecciones.

Un concepto de la guerra, acuñado en el siglo XIX por Karl von Clausewitz, consideraba que la guerra era la continuación de la política por otros medios; en el siglo XX Mao Tse Tung invirtió los términos, para sugerir que la política es la prolongación de la guerra, con otros instrumentos. En ambos casos surge la similitud de identificar a la política como una forma de combate. Esta naturaleza agonista de la política encontró su expresión más diáfana en la tesis de Carl Schmitt, conforme a la cual la política es una relación de amigo/enemigo. Estas posiciones denotan la individualización de la política, como si se tratara de una actividad en la que participan sólo los protagonistas de la lucha por el poder. En el mismo sentido se orientaba Otto von Bismarck, cuando definía la política como el arte de lo posible. Empero, el sentido clásico de la expresión era otro. En el universo de Aristóteles, la política era un sinónimo de la vida comunitaria y, puede decirse, correspondía a un enunciado que preludeaba el concepto moderno de Estado. Para el filósofo griego la ciudad (*polis*), era el resultado de tres elementos: una población (conjunto de familias), un territorio (el espacio en el que se asentaban esas familias) y una serie de normas que regulaban su vida. Aunque no se tenía una idea precisa de la naturaleza coactiva de la norma, y por ende del Estado, Aristóteles ya identifica con precisión los elementos constitutivos de lo que hoy conocemos como Estado.

En un sentido patrimonial, la política está relacionada con el ejercicio del poder, pero en un orden constitucional, la política está relacionada con las disposiciones y las acciones que preservan la cohesión de la sociedad. Desde esta perspectiva, la política no es exclusiva de quienes la practican profesionalmente, de la misma manera que la salud no es privativa de los médicos. Aristóteles consideraba que entre los miembros de la *polis* no figuraban las mujeres, los esclavos, los obreros ni los extranjeros. Nada hay en esa posición excluyente que no hubiera estado presente durante más de dos centurias de los sistemas constitucionales modernos y que ni siquiera la Revolución Francesa superó. El sufragio censitario fue la regla a lo largo del siglo XIX. Además, las limitaciones cívicas impuestas a la mujer, duraron prácticamente hasta el siglo XX, pues sólo Nueva Zelanda reconoció el derecho de la mujer al sufragio en las postrimerías del XIX (1893).

Las concepciones de la política como atributo de quienes ejercen el poder o la practican de manera profesional, están dominadas por la perspectiva autoritaria del siglo XIX, exacerbada por los fenómenos totalitarios del XX, y todavía vigentes en numerosas formulaciones constitucionales. Conforme a un sistema constitucional democrático, *la política es una actividad gregaria que permite a las sociedades examinar, discutir y decidir de manera libre y responsable acerca de las mejores opciones para garantizar la plenitud de sus derechos y alcanzar sucesivas metas de desarrollo, bienestar y equidad.*

Para hacer posible esa función, en México el ordenamiento constitucional ha evolucionado significativamente a partir de 1917. Algunos aspectos de este proceso ya han sido abordados en el capítulo concerniente a la función de legi-

timidad, sin embargo, la función de mediación política del sistema electoral no está relacionada sólo con las normas que aseguran la pulcritud en cuanto a la emisión, recepción y contabilidad de los sufragios; hay otro aspecto que resulta central: la organización y el funcionamiento de los partidos políticos.

Los partidos fueron contemplados en la legislación mexicana a partir de la ley electoral de 1911; pero fue hasta 1977 cuando el sistema constitucional puso las bases para su regulación. Como entidades de interés público, los partidos son el eje del sistema representativo, y es a través suyo que los ciudadanos orientan la vida pública del país. La reforma constitucional de 1996 estuvo inspirada por la necesidad de proteger a los partidos de la influencia de los intereses particulares y, más todavía, de la ingerencia de la delincuencia organizada. Esa reforma estableció el sistema de financiación de los partidos, haciendo recaer el monto dominante en los recursos de procedencia fiscal.

Al financiar a los partidos con recursos públicos se evita exponerlos a la sujeción de patrocinadores interesados. Una democracia todavía frágil, en la que no se han realizado los ajustes institucionales adecuados para su consolidación, requiere medidas que ofrezcan márgenes razonables de seguridad para la actuación de sus dirigentes. El diseño de las instituciones electorales no podía hacerse sin considerar los riesgos de que fluyeran hacia la política recursos procedentes de intereses económicos nacionales o extranjeros, e incluso de organizaciones delictivas. La vulnerabilidad de las instituciones electorales, en un ambiente de alta corrupción y violencia, expone a los agentes políticos a múltiples peligros. Entre los más temibles están las presiones por obtener recursos suficientes para competir, por los altos costos para la movilización y para la publicidad que resultan de campañas muy competitivas.

Pese a las disposiciones constitucionales adoptadas en 1996, la campaña presidencial inmediata no resultó todo lo pulcra que se hubiera querido. Los dos partidos que captaron el mayor número de votos faltaron a las reglas constitucionales y legales, y recibieron un volumen de recursos superior al legal. Incurrieron, como es natural en estos casos, en la ocultación de los excesos. Sus conductas fueron conocidas, y posteriormente sancionadas, merced a denuncias imprevistas, de suerte que produjeron en la sociedad la impresión de que los procedimientos clandestinos de los partidos, para allegarse recursos, implicaban nuevas formas de corrupción.

El desprestigio de los partidos se vio acrecido por la incapacidad para tomar decisiones en el Congreso. Adicionalmente, la proliferación de pequeños partidos, algunos de los cuales incurrieron en desvíos ostensibles de los recursos asignados, y el costo desmedido de las campañas, han propiciado una percepción generalizada muy adversa a los partidos. Esto supone riesgos para el conjunto del sistema electoral, porque si bien los procedimientos de legitimación son confiables, no lo son empero los instrumentos de mediación política.

Cuando segmentos importantes de la población toman distancia con relación a los partidos, por dudar acerca de la idoneidad ética y de la aptitud polí-



tica de sus dirigentes, la expresión, canalización y atención de los problemas a través de los partidos tiende a ser menos relevante. Los partidos, como factores de intermediación entre la sociedad y las autoridades, no pueden actuar cuando son objeto de dudas profundas e inclusive de rechazo. En estas circunstancias los partidos ven disminuida una de sus más importantes funciones, y actúan fundamentalmente como agencias para la obtención de votos. La sociedad resiente la ausencia de partidos confiables, porque deja de identificarse con las posiciones políticas de esas organizaciones y, en esa medida, queda a merced de los órganos de autoridad, sin mecanismos de protección que representen los intereses de la colectividad, y se ve atraída por personalidades sobresalientes más que por organizaciones y por proyectos políticos.

Los acelerados cambios en la conducta de los agentes políticos han generado otra distorsión: los acuerdos electorales entre los partidos, derivados del intercambio de posiciones y prebendas. La Constitución no ha introducido mecanismos que alienten la conducta cooperativa de los titulares de los diferentes órganos del poder, de suerte que no existe la posibilidad de celebrar pactos de gobierno. Ante la ausencia de esta forma de colaboración institucionalizada, se propende a los acuerdos de coyuntura, aptos sólo para captar votos. Es comprensible que una parte de la actividad política, en este caso la que llevan a cabo los dirigentes, se cifre en alianzas ocasionales. El problema se agudiza cuando ese tipo de acuerdos adquiere expresiones desordenadas y claramente contrapuestas. Los partidos no han tenido miramiento para aliarse o enfrentarse entre sí, simultáneamente, en escenarios locales diferentes.

La función mediadora propia del sistema electoral aparece disminuida por el descrédito de los partidos políticos. Su naturaleza constitucional de entidades de interés público ha quedado circunscrita a un flujo desproporcionado de recursos fiscales hacia los partidos, sin que por otra parte se hayan tomado decisiones relacionadas con el sistema de partidos que resulte más adecuado para la democracia constitucional mexicana y para la función mediadora que están llamados a cumplir.

#### Régimen de responsabilidades

La confiabilidad en los titulares de los órganos del poder está relacionada con el cumplimiento razonable de sus obligaciones y con la certidumbre de que quienes se alejen del mínimo ético esperado, pueden ser objeto de una sanción política y, en casos extremos, jurídica. En este sentido la Constitución se alineó sólo parcialmente, con un sistema de responsabilidades restringido a los casos que suponen la vulneración del orden legal, pero no ha adoptado instrumentos de responsabilidad política. Por otra parte, incluso en los casos previstos incurre en omisiones y contradicciones que afectan la confianza en los gobernantes y reduce, en consecuencia, los efectos de las funciones de mediación política.

El régimen de responsabilidades de los funcionarios no experimentó cambios substanciales desde 1917 hasta 1982, e incluso en este caso se tradujo, esencialmente, en modificaciones de orden procesal. Las reformas adoptadas en 1928 y 1944, estuvieron relacionadas con un párrafo adicionado al final del artículo 111, para mantener una amenaza permanente en perjuicio de los integrantes de la judicatura federal y del Distrito Federal. El texto aprobado en 1928 estableció que el presidente podría pedir, ante los diputados, la destitución “por mala conducta”, de cualquiera de esos funcionarios, incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para dar la apariencia de imparcialidad, en 1944 se le adicionaron unas líneas, conforme a las cuales el presidente escucharía “en lo privado” al funcionario judicial, antes de pedir su destitución, con el propósito de “apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”. Se institucionalizó, así, un mecanismo de intimidación que coartaba la libertad de los funcionarios judiciales. Como ya se ha dicho, la reforma de 1982 suprimió esta cuestionable facultad presidencial.

La reforma de 1982 supuso un avance en cuanto al sistema de responsabilidades. Se procuró ofrecer una imagen diferente de los titulares de los órganos del poder y la expresión “funcionarios” fue sustituida por la de “servidores” públicos. Con todo, no se hicieron progresos en cuanto a las posibles responsabilidades del presidente, y subsistió la equívoca referencia conforme a la que sólo puede ser acusado por traición a la patria y por *delitos graves del orden común*. Ciertamente, en 1917 México no había experimentado la grave expansión de los delitos contra la salud, pero es sintomático que, a pesar de que las circunstancias cambiaron, las disposiciones permanecieron, y como resultado de la norma constitucional el presidente es formalmente impune en el caso de cometer delitos de carácter federal.

El aspecto más relevante de la reforma de 1982 consistió en la introducción del juicio político que se sigue cuando se incurre en actos u omisiones que redundan “en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. Al cabo de más de tres décadas nadie ha sido enjuiciado, lo que sólo puede tener dos explicaciones: o todos los funcionarios han sido perfectos, o el sistema de enjuiciamiento es muy imperfecto. Lo relevante de la reforma de 1982 consiste en haber introducido el concepto de juicio político, pero su punto vulnerable reside en haber rodeado su aplicación de excesivas precauciones, con lo cual la institución se desnaturalizó. Más aún, a fuerza de ser invocada inútilmente, ha perdido significación pública.

Como aspecto de fondo ha quedado sin resolver la cuestión de la responsabilidad política de los miembros del gabinete. Es razonable que el esquema protector actualmente en vigor subsista en cuanto a los integrantes de la judicatura, para que no sean objeto de presiones políticas; en cuanto a los legisladores, para no exponerlos a ser castigados por sus opiniones, y a los directores de organismos y empresas, porque su labor no es de contenido político. Pero los colaboradores del presidente deben responder políticamente por sus actos u omisiones,

valorados por la mayoría de ambas Cámaras, sin necesidad de enjuiciamiento. El juicio político y la responsabilidad política pueden seguir caminos paralelos, pero la existencia del primero no excluye la adopción de la segunda. Lo sintomático es que el paso avanzado en 1982 no haya sido objeto de nuevos desarrollos.

La ausencia de normas atinentes a la responsabilidad política no favorece las respuestas ágiles, oportunas y eficaces para las demandas y las expectativas relacionadas con la mediación política. Más aún, facilita el acceso de personas incompetentes a los cargos de mayor relevancia. La responsabilidad política es un instrumento que permite controlar a los funcionarios de mayor nivel y que los obliga a su aplicación constante para prevenir, atender y resolver problemas. Los sistemas muy competitivos y abiertos requieren de instrumentos que premien la acción diligente y sancionen los errores y la negligencia.

Suele objetarse que la adopción de instrumentos de responsabilidad política desnaturalizaría al sistema presidencial y lo asemejaría a un sistema parlamentario o a un híbrido. Se trata de un argumento de autoridad consistente en postular que la vigencia del sistema presidencial se antepone a la adopción de medios para salvaguardar los intereses de la colectividad. La lógica del presidencialismo ha condicionado numerosas decisiones constitucionales, pero por otra parte no ha sido posible eludir la reforma de diversas áreas conforme a un derrotero democratizador. La estructura hermética y vertical del presidencialismo coexiste parcialmente con estructuras más abiertas, como la que ha permitido la renovación del aparato jurisdiccional y del sistema electoral, y ha puesto las bases para una renovación del Congreso.

La revisión de varios aspectos del sistema constitucional, y la intangibilidad de otros más, se ha traducido en una situación disfuncional, porque ya no se obedece a la lógica del presidencialismo ortodoxo de 1917, pero tampoco han sido superadas muchas de sus peculiaridades. La relación contrastante entre instituciones de diverso cuño no favorece una respuesta organizada en cuanto a las necesidades de mediación política. Entre los aspectos más relevantes en esta materia figura la ausencia de instituciones relacionadas con la responsabilidad política.

#### Estado de excepción

El artículo 29 ha permanecido prácticamente sin cambios desde 1857. Sólo en 1981 se le introdujo una modificación para sustituir la alusión al Consejo de Ministros por “los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”. La mención del Consejo, en 1857 y en 1917, carecía de bases normativas. Ese órgano no ha existido en ninguna de las dos Constituciones. Una especie de purismo semántico llevó a la reforma del año 81; reforma prescindible que, por otra parte, no modificó el contenido esencial del precepto que establece las bases para el estado de excepción.

Entre las causas de ese estado excepcional se incluye “la perturbación grave de la paz pública”. Esta es una situación extrema que a su vez puede resultar de muy diversos motivos, entre ellos que los problemas de la convivencia no hayan sido atendidos de manera oportuna y satisfactoria. Las fallas relevantes en cuanto a la mediación política no significan sólo frustración social; también pueden derivar hacia situaciones de conflicto.

Por razones estructurales, las declaraciones de estado de excepción han sido escasas en México. Los regímenes dictatoriales o autoritarios han llenado la mayor parte de la historia del país, y no han necesitado la cobertura institucional del estado de excepción para utilizar la fuerza de las armas en contra de la población civil, ni para limitar los derechos fundamentales.

Los instrumentos del estado de excepción reconocen su origen en la dictadura comisarial romana y, muchos siglos más tarde, en el concepto renacentista de *razón de Estado*, también de cuño peninsular itálico. Esos instrumentos existen para la defensa de las instituciones constitucionales, en situaciones de extrema tensión y dificultad para su funcionamiento normal. Corresponden a medidas extraordinarias, limitadas en tiempo, en lugar y en materia. En los sistemas rígidos, dictatoriales o autoritarios, esas limitaciones son habituales, forman parte de la realidad cotidiana, por lo que la declaratoria de un estado de excepción resulta innecesaria para hacer frente a las expresiones colectivas de enojo.

Eso es lo que ha sucedido en México, y explica que rara vez se haya utilizado el estado de excepción. Las contadas ocasiones de aplicación del artículo 29 constitucional no representan un indicador de los niveles de estabilidad o de los momentos de crisis debidos a la incapacidad de mediar; por el contrario, la prescindencia del estado de excepción denota que las respuestas del poder han estado inspiradas, de manera dominante, por lo que de manera eufemística se denominó, durante décadas, “principio de autoridad”. Conforme a este supuesto principio, los titulares del poder no podían consentir actos que pusieran en entredicho su capacidad decisoria o que los cuestionaran de forma ostensible y desafiante.

Es previsible que el desarrollo de las instituciones democráticas, y la consiguiente superación de las prácticas autoritarias, implique la necesidad de imprimir nuevos matices a una institución que ha permanecido prácticamente en situación de latencia. Todo sistema abierto está expuesto a sufrir desajustes transitorios, de suerte que resulta conveniente disponer de medidas susceptibles de ser adoptadas en esas circunstancias, preservando los derechos sustantivos y adjetivos de la población para no hacerla víctima de excesos.

## Iglesias

La relación entre el Estado y la Iglesia católica ha sido muy accidentada. Los siglos XIX y XX fueron escenario de dos guerras intestinas, libradas para diri-

mir conflictos de naturaleza eclesiástica. Fueron casos límite para la mediación política, en tanto que el Estado luchaba por su propia existencia. El Estado moderno resulta de un largo proceso de secularización de la vida política, por lo que sus espacios para negociar se estrechan cuando su propia subsistencia está en causa. En el otro extremo de la relación también es comprensible que a la jerarquía eclesiástica le cueste admitir la pérdida del poder político. Cada vez que se alcanza un punto máximo de tensión, es de temer que aparezcan posiciones irreconciliables que hagan inútiles los esfuerzos mediadores.

La Guerra de Tres Años (1858–1861) y la guerra cristera (1926–1929) no fueron, en estricto sentido, conflictos religiosos, si se tiene en cuenta que en ningún caso el problema atañía al dogma, sino al culto. Ambos enfrentamientos giraron en torno al sistema normativo nacional. En el primer caso, las disposiciones propias de un Estado laico movieron al papa Pío IX a declarar, en diciembre de 1856, írritos y sin efecto alguno los textos legales con que se inició la Reforma; en el segundo, las reformas al código penal decretadas por el presidente Plutarco Elías Calles el 2 de julio de 1926, desencadenaron una inconformidad contenida por mucho tiempo.

Las constituciones previas a 1857 habían mantenido al catolicismo como religión de Estado,<sup>39</sup> de suerte que la consolidación del Estado mexicano, como entidad soberana, basada en el laicismo y en la proscripción de fueros, se alcanzó con la Constitución de ese año. Las Leyes de Reforma, a su vez, significaron una nueva estructura normativa que situaba al poder político secular por encima del poder eclesiástico. Para absorber los efectos del enfrentamiento fue necesario adoptar una política conciliatoria, particularmente acentuada a lo largo del régimen porfiriano. Las tensiones resurgieron, por una pluralidad de circunstancias, en la década de los años veinte del siglo anterior. Se llegó al clímax cuando el presidente, en uso de facultades extraordinarias para legislar, reformó el Código Penal en cuanto a los delitos en materia de culto religioso y disciplina externa.

La reforma callista incorporaba al código diversas disposiciones contenidas en los artículos 3o, 5o, 6o, 7o, 9o y 27 de la Constitución, para señalar a continuación las penas aplicables en el caso de su violación. Por ejemplo, a quienes impartieran enseñanza religiosa en un establecimiento particular se les impondría una multa de quinientos pesos, que a la sazón era una cantidad realmente elevada, o privación de la libertad hasta por quince días; a los reincidentes la multa y el arresto se les duplicaba, además de clausurar el establecimiento. En cuanto al artículo 5o, se agregaba la disolución de las órdenes monásticas o conventos, y se disponía que cuando las personas exclaustradas volvieran a reunirse en comunidad, serían castigadas hasta con dos años de prisión. Siguiendo el orden de los preceptos constitucionales se fue formando una amplia serie de

<sup>39</sup> Constitución de 1824, artículo 3o; Constitución de 1836, proemio y ley primera, artículo 3o; Constitución de 1843, artículo 6o.

posibles actos delictivos. Desde el punto de vista constitucional, esta reforma representaba una manera de dar positividad a las diversas disposiciones constitucionales que de otra suerte habrían quedado como meras declaraciones o principios morales. Esto explica el rechazo frontal para el orden constitucional por parte de altos dignatarios eclesiásticos y de numerosos fieles.

La solución del conflicto se alcanzó mediante el compromiso suscrito entre el presidente Emilio Portes Gil y la jerarquía eclesiástica católica, por virtud del cual el Estado manifestaba mantener la ley, pero no aplicarla, y la Iglesia declaraba aceptar la ley, pero no acatarla. Esto parece un juego de palabras, pero no significaba otra cosa sino retomar, de la historia, el antiguo principio que los monarcas españoles adoptaron como una forma de conciliar su autoridad con la libertad personal de sus súbditos políticos. En 1379 el rey Juan I de Castilla sostuvo ante las Cortes de Burgos que, en ciertos casos, sus disposiciones estarían acompañadas por la expresión “obedézcase y no se cumpla”, para denotar que él ejercía su facultad de legislar, pero que eso no lo autorizaba a atropellar a las ciudades donde sus normas pudiese causar afrenta.<sup>40</sup> Con el tiempo, esta máxima, inspirada en un propósito de tolerancia, se convirtió en una expresión de lenidad e incluso suele citarse modificando las conjunciones, sustituyendo “y” por “pero”.

Los efectos de lo pactado en 1929 se prologaron a lo largo de las décadas, hasta convertirse en una situación que por su manifiesta irregularidad transformaba la entente en una forma insostenible de hipocresía pública. Los acuerdos también se desfiguran cuando, después de servir para resolver un problema, se convierten en sí mismos en otro problema.

Uno de los casos más representativos de la función mediadora del sistema constitucional, consistió en las reformas introducidas en 1992 a los artículos 3o, 5o, 24, 27 y 130, que durante largo tiempo simbolizaron el eje del laicismo. Esa reforma no implicó la derogación del Estado laico y, por el contrario, permitió conciliar los principios del Estado secular con la libertad de creencias y la igualdad de derechos, conforme a una nueva arquitectura normativa. El laicismo no puede ser entendido como la proscripción de los credos ni de los ritos, porque entonces sólo supondría la sustitución de expresiones igualmente intolerantes. La imposición de un credo, o la prohibición de todos los credos, no son actos intrínsecamente distintos. Los ecos de la Reforma no se han apagado, y la acción mediadora deberá contribuir a que no se produzca un desbordamiento de las previsiones normativas adoptadas con mesura en 1992. Vulnerar el delicado equilibrio alcanzado, después de una prolongada maduración de los acuerdos, podría implicar que la función mediadora realizada se estragara, y volvieran a la tensarse los ánimos y a encenderse las pasiones.

<sup>40</sup> Cfr. María Teresa Braganza y Borbón, *Carta a los españoles*, ed. Miguel Artola, Madrid, Aguilar, 1974.

La función mediadora en materia política es una de las menos desarrolladas por el sistema constitucional. Indica la pervivencia de un sistema autoritario que ha incorporado concesiones parciales, pero que mantiene en el eje del poder una estructura vertical relativamente rígida.

Es probable que en el diseño de las reformas constitucionales no se hayan advertido con suficiencia los desajustes que supone colocar en un mismo ordenamiento instituciones incompatibles entre sí. El estudio de las *interacciones institucionales* es clave para valorar la utilidad de cada institución, pero no de manera aislada, sino en su funcionamiento como partes de un mismo sistema, y en el contexto cultural.

El déficit que presenta el sistema constitucional mexicano en cuanto a la mediación política ha sido suplido circunstancialmente. Con variación en el énfasis, los diferentes titulares de los órganos del poder han adoptado políticas y han seguido estrategias que les han permitido conducir las tensiones sociales de una manera más o menos efectiva. Cuando no lo han intentado, o no lo han conseguido, se han producido episodios de ruptura que han dejado cicatrices en el sistema político. Por eso ante el movimiento zapatista en Chiapas, en enero de 1994, el poder político optó con rapidez por una solución pacífica. La mediación funcionó para evitar la efusión de sangre, pero no había funcionado previamente para evitar la eclosión misma del conflicto. Es un ejemplo de la forma como el poder político ha basculado entre la intemperancia o la indolencia y la búsqueda de soluciones para enmendar los descuidos precedentes o para encontrar salidas para problemas específicos.

Con todo, estructuralmente el sistema constitucional no está diseñado para procesar satisfactoriamente las tensiones y para atenuar los contrastes. Las situaciones son razonablemente manejables según la destreza o las convicciones de quienes van ocupando las posiciones relevantes en el aparato del poder; pero estas no son soluciones de carácter institucional, sino meros paliativos que a veces funcionan. El autoritarismo pervive, anudado en torno a la estructura del poder gubernamental, e impide la consolidación democrática hacia la que se orienta todo Estado constitucional.

### Mediación jurídica y garantía

#### Líneas generales

La validez de la norma está relacionada con la forma de su producción y con su aplicación efectiva. Si el proceso seguido para la adopción de la norma no

corresponde al estatuido, o si habiendo sido elaborada conforme a lo preceptuado, no es obedecida, la norma carece de validez.

Para los efectos de este capítulo, *la función de mediación jurídica del sistema constitucional es la que resulta de las previsiones para que, mediante la aplicación de la norma, se haga posible la garantía de los derechos*. La aplicación coactiva de la norma no excluye la obediencia voluntaria por parte de sus destinatarios, como lo más habitual. Los casos sometidos a la decisión jurisdiccional representan una pequeña fracción del total de las transacciones jurídicas que se desenvuelven sin necesidad de la intervención de un órgano de autoridad que medie en el conflicto. Esto no quiere decir que en estos casos no haya influido la previsión coactiva de la norma; significa, por el contrario, que las partes que intervinieron en un acuerdo tuvieran presente que su incumplimiento daría lugar a un conflicto que tendría que ser dirimido jurisdiccionalmente. De esta suerte, los órganos jurisdiccionales son visitados sólo en casos extremos, pero su presencia es permanente como referente que ofrece seguridad en las transacciones.

La Constitución establece derechos y, asimismo, determina cuáles son las garantías para que esos derechos sean efectivamente cumplidos. Sin un sistema de garantías, los derechos serían meras declaraciones que, desde el punto de vista jurídico, carecerían de validez. De ahí que la función jurisdiccional del Estado adquiera una especial dimensión, diferente de la que fue advertida durante la Ilustración. El órgano jurisdiccional del poder no es un contendiente frente a los otros órganos, y si en algún momento debe controlar al gobierno porque se excede en el ejercicio de su poder, o al legislador porque se contradice (particularmente cuando adopta decisiones adversas a la Constitución), no adopta una decisión política; ejerce una función de garantía del ordenamiento vigente.

Uno de los aspectos centrales de la función mediadora del derecho, como la concibe Jürgen Habermas, consiste en que el derecho estabiliza las expectativas de comportamiento de los gobernados y de los gobernantes. Sin esta función, la actuación de los órganos del poder sería impredecible y la observancia de la norma carecería de sentido, porque las relaciones sociales tendrían que regirse por otro tipo de referentes, como sucede durante los periodos de prevalencia del más fuerte. Por eso uno de los problemas que se presentan con las tesis de la indeterminación del derecho es que, al atribuir una capacidad muy amplia de decisión al juzgador, paradójicamente se limitan las posibilidades de predicción de la conducta de los órganos del poder y se debilitan las expectativas sociales relacionadas con el sistema normativo.

La mediación jurídica que realizan los tribunales contemporáneos no se limita a dirimir un conflicto que es sometido a su conocimiento. La función de los órganos jurisdiccionales, en especial de los que se han especializado en materia constitucional, está concernida directamente con la garantía de los derechos. Los tribunales ya no se contraen a decir el derecho; también participan en la defensa del derecho y, de cierta manera, en su elaboración. *La mediación jurí-*



*dica, por ende, es la función constitucional atribuida a los órganos del poder facultados para resolver conflictos, garantizar la eficacia del ordenamiento constitucional y adecuar las normas, mediante su interpretación, al contexto cultural.* Es esta una función versátil que ha resultado de la evolución del derecho constitucional moderno y caracteriza al derecho constitucional contemporáneo. Así como la diferenciación de los sistemas presidenciales y parlamentarios fue la aportación señera del constitucionalismo del siglo XIX, la nueva fisonomía de los órganos jurisdiccionales fue la contribución más significativa del constitucionalismo del siglo XX.

En este punto la Constitución de 1917 ha experimentado modificaciones de gran hondura, que han ido generando también un nuevo tipo de expectativas. Así como los cambios en cuanto a las disposiciones de mediación política han influido en la cultura política nacional, los efectos de las reformas en materia jurisdiccional se proyectarán en el ámbito de la cultura jurídica. Hay, entre ambos procesos, una clara sinergia que conviene tener presente, para potenciar sus respectivas posibilidades de influirse recíprocamente.

#### Desarrollo de las garantías procesales

Las garantías procesales establecidas por la Constitución han experimentado una importante serie de cambios que esencialmente siguieron dos vertientes: por un lado han contribuido a atenuar las notas autoritarias del sistema político, y por otra han fortalecido la capacidad del Estado para hacer frente a las presiones delictivas de grupos organizados. Debe advertirse, además, que en 1917 se mejoró significativamente la redacción de los artículos 13, 14 y 15 adoptada en 1857,<sup>41</sup> y no han tenido variación desde entonces.

En el rubro de las garantías adoptadas para cimentar el ejercicio de los derechos fundamentales, se inscriben las sucesivas reformas del artículo 16, introducidas en 1983 (protege el secreto postal e incorpora la única restricción expresamente prevista en materia de derechos fundamentales, para que conforme a la ley marcial los miembros del ejército se puedan alojar en casas particulares), en 1993 (fija las reglas aplicables en los casos de flagrancia y urgencia), en 1996 (tutela la inviolabilidad de las comunicaciones privadas), y en 1999 (rectifica algunos aspectos de técnica jurídica introducidos en 1993).

En cuanto al artículo 17, fue adicionado en 1987 para obligar a que los tribunales impartan justicia de manera pronta, completa, imparcial y con independencia. El artículo 19, por su parte, fue reformado en 1993 para precisar el plazo de la detención, y en 1999 para permitir la prórroga de ese plazo a solicitud del indiciado.

<sup>41</sup> Aunque en 1896 fue modificado al artículo 14 para quedar en términos más próximos a su contenido actual.

El artículo 20 fue adicionado por vez primera en 1948 para regular la libertad bajo caución por delitos castigados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no fuera superior a cinco años, y para establecer los límites de la fianza. En 1984 volvió a ser modificado, también en relación con el monto de la caución; y en 1993 para prohibir la tortura. A su vez el artículo 21 fue reformado en 1983 en lo referente a las sanciones administrativas, y el 22 en 2005 para proscribir la pena de muerte.

Por otra parte, en el rubro relacionado con el fortalecimiento del Estado para enfrentar a las organizaciones delincuenciales, el artículo 20 fue adicionado en 1996 con el fin de establecer restricciones en cuanto a la libertad provisional, y en 2000 con objeto de incorporar los derechos de la víctima. Además, el artículo 21, a partir de 1994, abre la posibilidad de impugnar judicialmente las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, y establece el sistema nacional de seguridad pública. Finalmente, el artículo 22 ha sido reformado sucesivamente en 1982, 1996 y 1999 en cuanto al manejo y destino de los bienes relacionados con la comisión de delitos.

Puede advertirse que, con excepción de una reforma aislada en 1948, las restantes, a propósito de las garantías procesales de los gobernados, corresponden al momento en el que fructificaba la reforma política de 1977 y en que comenzaba un proceso de relajación de las ataduras autoritarias. A su vez, las reformas adoptadas para que el poder público pudiera contender de una manera más eficaz con la delincuencia, se registran en su mayoría hacia los años finales del siglo XX, aunque el ciclo comenzó, como en el caso de las referidas a las garantías para los gobernados, en 1982. Este último tipo de reformas tampoco habría sido indispensable en un sistema cerrado, en el que prevalecía la impunidad de los atropellos policíacos. Lo que denota el cuerpo de reformas concernidas con el combate a la delincuencia, es el progresivo aumento de ese flagelo social y la exigencia generalizada para combatirlo, pero dentro de los cauces de un Estado constitucional.

El desarrollo de las garantías procesales ha correspondido a las pautas de la autogeneración, prácticamente sin oscilaciones. Los ajustes han obedecido a razones de carácter técnico, para corregir aspectos que en la práctica no dieron los resultados esperados, o los que produjeron fueron diversos o contrarios a los previstos. No se ha tratado, por ende, de regresiones institucionales. La *autopoiesis*, en este rubro, es claramente identificable.

Los derechos de garantía acompañaron a los de contenido político, pero se consolidaron con mayor rapidez. Esos derechos de garantía no formaban parte de las exigencias directas de la sociedad, pero sí se expresaban de manera latente en la medida en que las instituciones eran objeto de escasa confianza. Es sintomático, en este caso, que las sucesivas reformas políticas hayan culminado con la integración de un tribunal electoral, incorporado al Poder Judicial federal, facultado para resolver los conflictos federales y locales relacionados con las elecciones, además de ser el órgano que califica la elección del presidente de

la República. Desde esta perspectiva, las funciones de mediación jurídica también se extienden al ámbito político, en este caso como una forma de garantía procesal relacionada con las elecciones.

#### Desarrollo del amparo

Una institución cuyos cambios indican una orientación progresiva, es el juicio de amparo. El artículo 107 permaneció sin modificaciones hasta 1951; de entonces acá ha sido reformado en doce ocasiones.

El juicio de amparo es una institución eminentemente técnica; empero, su valoración pública es muy elevada. La percepción dominante identifica al amparo como una institución que protege la libertad de las personas, y la opinión mayoritaria señala que funciona satisfactoriamente. Es probable que la imagen proyectada por el juicio de amparo guarde relación con su estructura múltiple.

El maestro Héctor Fix-Zamudio ha identificado cinco sectores hacia los que se proyectan los efectos del juicio de amparo: uno es el amparo de la libertad; otro es el que permite combatir disposiciones legislativas, federales o locales, consideradas inconstitucionales; el tercero es el que se puede esgrimir en contra de resoluciones judiciales, también de ambos niveles; el cuarto está relacionada con la protección de los campesinos, y el último corresponde a la impugnación de los actos administrativos. Esta última función se encuentra en declive, en tanto que la aparición y expansión de los tribunales de lo contencioso administrativo ha permitido encauzar esta función hacia ellos.

Esa pluralidad de funciones de mediación jurídica llevó a que el juicio de amparo se volviera una institución con la que se familiarizaron, por diversas razones, muy distintos sectores de la sociedad. Para el humilde procesado penalmente, o para el opulento que defendía sus intereses económicos; para el campesino o para el terrateniente; para el real o el supuesto perseguido político y para el trabajador; para el padre de familia o para el propietario, el amparo ofrece eso, “amparo”; la posibilidad de acogerse al refugio en la acción de la justicia.

Aunque no fue esa la intención, el hecho es que la complejidad del juicio de amparo, proyectó hacia la sociedad la imagen de una institución que resolvía buena parte de sus problemas. Gracias a los estudios de Héctor Fix-Zamudio sabemos que el juicio de amparo en realidad corresponde a lo que en otros sistemas es un haz de instituciones diferenciadas. Pero el hecho es que, entre nosotros, la integración en una sola denominación de esa pluralidad institucional, tuvo un efecto positivo insospechado, porque el amparo se convirtió en una especie de bálsamo que atenuó la percepción del rigorismo estatal y funcionó como una válvula que permitía compensar la carencia de algunas libertades públicas.

Por otra parte, la introducción de la suplencia de la deficiencia de la queja, que tuvo un desarrollo expansivo, facilitó la aplicación del principio *iura no-*

*vit curia*. En una sociedad con escasa cultura jurídica, afectada por la exigua preparación profesional y el déficit ético del foro, esta modalidad de auxilio al campesino y al menor se tradujo en una importante fuente de confianza hacia la judicatura. La suplencia puso a los campesinos a resguardo de la voracidad de abogados sin escrúpulos y situó a los jueces en una posición que difícilmente alcanza en otros sistemas. La mediación jurídica se convirtió en un elemento estabilizador de las relaciones sociales.

La evolución del juicio de amparo, iniciada con las reformas de 1951, se aceleró en torno al periodo de la reforma política de 1977. Entre la primera reforma, del año 51, y la segunda, del año 62, transcurrió más de una década. En cambio en 1974 entraron en vigor dos reformas (en marzo y en octubre), otra en 1975, y luego una más en 1979. Nuevas reformas se sucedieron en 1986 y 1987, para luego producirse un par en 1993. Este recuento cronológico tiene por objeto subrayar la función mediadora de una institución con honda raigambre en la historia nacional; si bien no aludo al contenido de las reformas, esto no prejuzga los diferentes niveles de importancia que cada una de ellas tuvo. Tampoco se implica que, al haber cesado de producirse reformas después de 1999, la evolución previsible del juicio de amparo haya culminado. Por el contrario, una profunda reforma fue propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2000, sin que haya sido secundada por el gobierno ni por el Congreso.

#### Desarrollo del Poder Judicial

En su texto original, la Constitución disponía que los ministros de la Corte serían nombrados por mayoría absoluta del Congreso, a propuesta de las legislaturas de los estados, y fijaba su número en once. La reforma de 1928 modificó el sistema de designación, que a partir de entonces incumbe al Senado, a propuesta del presidente de la República, y su número ascendió a dieciséis. Además, en esa misma reforma se estableció que la Corte se dividiría en tres Salas. Pero el aspecto más relevante, por lo que hace a su independencia, consistió en la modificación de su periodo de permanencia en el cargo. La fórmula original fijaba que, a partir de 1923, durarían cuatro años; esta limitación desapareció en 1928, con lo que se volvió por tiempo indeterminado, pero resurgió en 1934, cuando se estableció en seis años y se elevó el número de ministros a veintiuno y el de Salas a cuatro. En 1944 se restableció la inamovilidad de los ministros.

El siguiente cambio de trascendencia fue adoptado en 1954, con la inclusión de cinco ministros supernumerarios y la creación de los tribunales unitarios. Las siguientes reformas atendieron diversos aspectos relacionados con el funcionamiento de las Salas, de los ministros supernumerarios, y con la obligatoriedad de la jurisprudencia, hasta que en 1994 se imprimió un drástico cambio en la composición de la Corte, que volvió a quedar con once miembros, con

una duración de quince años, nombrados por mayoría calificada del Senado a propuesta en terna por el presidente de la República. Los ministros integran dos Salas. Otro cambio sustancial fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Las sucesivas reformas tuvieron dos objetivos prioritarios: distribuir las cargas de trabajo para paliar los problemas derivados del congestionamiento de expedientes, y garantizar la independencia de los jueces y la objetividad del gobierno interior de la magistratura. En este sentido las medidas adoptadas tuvieron que ver esencialmente con la indeterminación en la duración del cargo, o con un amplio periodo, razonable, como el vigente a partir de 1994, y con la introducción de un cuerpo especializado en la selección, capacitación, adscripción, supervisión, promoción y eventual sanción del personal judicial.

Con esas medidas, cuyos efectos agregados se fueron experimentando, se fue fortaleciendo la capacidad mediadora de la judicatura, en tanto que pudo atender con mayor diligencia los conflictos sometidos a su conocimiento, y progresivamente consolidó su perfil profesional y autónomo. Estos han sido aspectos centrales para consolidar una imagen de respetabilidad, que hace de los tribunales federales una entidad confiable para los ciudadanos.

Hay, sin embargo, un problema de no poca monta. La estructura federal de competencias entre la federación y los estados no es claramente perceptible para la generalidad de los ciudadanos, por lo que quedan expuestos a las distorsiones ocasionadas por las asimetrías todavía imperantes entre la judicatura federal y el orden judicial local. Uno de los efectos de la extrema concentración del poder generó una anómala dependencia de las judicaturas locales con relación a los gobernadores. Los sistemas de nombramiento, la duración de los periodos, la asfixia presupuestaria, y la ausencia de programas para la preparación de funcionarios, además de la subordinación política a la que estaban sometidos los magistrados, mermó considerablemente la capacidad mediadora de la justicia local. Este fenómeno tuvo numerosas consecuencias, entre las que sobresalen una mayor presión sobre el aparato judicial federal y el descrédito de una parte de la judicatura.

En 1987 la Constitución federal incluyó parcialmente el régimen de los tribunales locales. Se quiso, por esa vía, ofrecer una plataforma para la independencia y profesionalización de los tribunales estatales. A partir de entonces el camino ha comenzado a ser recorrido, en algunos lugares con éxito. Empero, las estrategias son disímiles y los resultados no son homogéneos por lo que respecta a su acreditación social. En este punto se hace indispensable un esfuerzo para alcanzar niveles similares de desarrollo y confiabilidad, toda vez que las reticencias que todavía afectan a una parte de los tribunales locales, proyectan su sombra sobre el sistema judicial en su conjunto, lastrando las posibilidades de mediación jurídica. Un caso que ilustra esta situación, es que todavía en 2006 casi la mitad de los estados carecen de consejos de la judicatura, y en consecuencia los tribunales superiores siguen siendo órganos jurisdiccionales y

administrativos. Esta dualidad de funciones reduce la disponibilidad de tiempo para las actividades sustantivas de esos órganos, y se inscribe en la tradicional política de concentración del poder.

Las normas de competencia también deberán ser revisadas, en tanto que la pluralidad de códigos sustantivos y adjetivos genera disparidades en la índole de los derechos de la población. Si bien esa multiplicidad de ordenamientos refleja la libertad normativa de las entidades federativas, también es cierto que mantiene niveles diferenciados en cuanto a los derechos de los habitantes del país. Este fenómeno afecta la percepción social del Estado de derecho, pues el ciudadano de cada entidad federativa se encuentra sujeto a un orden jurídico muy complejo.

Un problema adicional, que suele ser preterido, es el relacionado con la justicia administrativa municipal. La justicia cívica, o municipal, cuyo objeto es sancionar las infracciones administrativas, no ha sido objeto de la atención requerida. Es, sin embargo, el área de mayor contacto entre la población y los órganos de autoridad pública. Los asuntos que se tramitan en esas instancias no resultan significativos para el universo de la justicia, pero sí afectan la percepción social de los tribunales en general.

Los medios alternativos para la solución de controversias han cobrado creciente importancia. La presencia de un “medio alternativo” frente a la función jurisdiccional del Estado, podría indicar que el Estado deja de cumplir con una tarea que le es esencial. Las necesidades colectivas de seguridad y de justicia figuran entre las causas primarias que dieron lugar a la formación del aparato coactivo que denominamos Estado; numerosas funciones se adicionaron a esas tareas originales, hasta hacer crecer al Estado por encima de lo que parecía razonable. En especial, el Estado contemporáneo extendió su acción hacia zonas en las que difícilmente se justificaba su presencia, y el clímax de esa expansión se alcanzó con el Estado totalitario, que redujo al mínimo el espacio de la sociedad y de sus integrantes.

El proceso de reacción en contra de ese fenómeno, y las decisiones contrarias al Estado de bienestar, supusieron un proceso inverso de contracción, alentado por las tesis del “Estado mínimo” sustentadas por Friedrich Hayeck, Robert Nozick y James Buchanan, entre otros, y compartidas por las organizaciones financieras internacionales.

La tendencia hacia la adopción de instrumentos alternativos para la solución de controversias se apoya en los efectos positivos que ofrecen en cuanto a la mediación jurídica. En tanto que no sustituyen la acción del Estado, a cuyos órganos corresponde homologar los acuerdos, y que su regulación y supervisión siguen siendo una función estatal, puede considerarse que no implican un paso más en la serie de medidas para minimizar la acción estatal, sino nuevas opciones para atender las expectativas y las necesidades en materia de justicia. La proliferación de esos medios alternativos presenta, empero, algunos riesgos. Esto es comprensible, porque no existen construcciones institucionales perfec-

tas. Entre esos problemas, deben prevenirse los que implican alentar la multiplicación de las conductas litigiosas. En México no disponemos de estudios que cuantifiquen el impacto del costo contencioso en las operaciones corporativas, porque todavía no alcanza niveles significativos. En cambio, en Estados Unidos éste es un tema que ya preocupa, por el impacto que tienen esos costes en la vida económica.<sup>42</sup>

La falta de cultura jurídica suele traducirse en pasividad y, en esa medida, se produce una suerte de abdicación en el ejercicio de los derechos de que son titulares las personas; pero la cultura contenciosa tampoco es una panacea. Si el déficit en el ejercicio de los derechos implica márgenes muy reducidos para la seguridad jurídica, el exceso en la actividad litigiosa acarrea, paradójicamente, temores en cuanto a la seguridad jurídica de los miembros de la sociedad. En un caso se carece de medios defensivos, y en otro se padecen los medios ofensivos. Ambos extremos resultan perjudiciales para las relaciones sociales razonables. La mediación jurídica no se debe traducir en la exacerbación de las conductas contenciosas, porque esto también encarece significativamente los costes de transacción social y afecta las pautas de convivencia armónica.

#### Justicia agraria administrativa y electoral

La evolución de la justicia en el campo condujo a la sustitución de la Comisión Agraria, creada en 1915, por tribunales especializados, en 1992; a su vez, la justicia administrativa se consolidó con el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo, a partir de 1971, y en materia de jurisdicción electoral se inició un importante proceso en 1990.

La justicia agraria ha tenido una singular evolución. La Ley Agraria de 6 de enero de 1915 que a partir de la Constitución tuvo el carácter de ley constitucional, instituyó una Comisión Nacional Agraria, como organismo de naturaleza jurisdiccional. Meses más tarde (en septiembre 19 de 1915), Venustiano Carranza expidió otro decreto, por virtud del cual (artículo 9o) el titular del Poder Ejecutivo adquiriría el carácter de suprema autoridad agraria. Con motivo de la primera reforma al artículo 27 constitucional, en 1934, se dispuso la integración de una Comisión Mixta (fracción XI) y se ratificó que el presidente de la República sería la “suprema autoridad agraria” del país (fracción XIII). El presidente conservó esta función hasta la reforma de 1992 que estableció (fracción XIX) la figura de los tribunales agrarios.

La función mediadora, en materia agraria, había conferido un enorme poder político al presidente. A su vez, la exigencia de órganos jurisdiccionales

<sup>42</sup> Se ha calculado que el coste en materia litigiosa asciende al 5 por ciento anual de los presupuestos de las grandes corporaciones. Cfr. Sol M. Linowitz, *Lawyering at the end of the Twentieth Century*, Nueva York, Maxwell, 1996, pp. 45, 185.

que resolvieran de manera autónoma los asuntos agrarios, se había manifestado a la largo de varias décadas antes de la reforma de 1992. En realidad los presidentes no declinaron el ejercicio de una función que les había permitido arbitrar en un tema tan delicado, máxime cuando la mayor parte de la población residía en el campo. Cuando se agotaron las posibilidades de atender favorablemente las peticiones de tierra, el presidente comenzó a ser visto como un adversario, y no como la fuente de la que dimanaban las mercedes. Ante esta situación, el presidente optó por prescindir de una función que ya no le ofrecía rendimientos políticos, sino que le restaba simpatías, y la transfirió a un organismo colegiado dotado de plena jurisdicción. Aunque la motivación haya sido eminentemente política y derivada de una circunstancia desfavorable para que el presidente mantuviera una atribución constitucional que, por décadas, lo erigió en autoridad ejecutiva, jurisdiccional y, en algunos aspectos, también legiferante, el hecho es que la Constitución adquirió coherencia institucional y las funciones de mediación jurídica se robustecieron.

En cuanto al contencioso administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación (que en 2001 se transformó en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) fue instituido por ley, en 1936, exclusivamente con jurisdicción tributaria. Con motivo de la adición constitucional al artículo 104, en 1967, se estableció la autonomía para los fallos dictados por los tribunales especializados en la materia contencioso administrativa. Con anterioridad a esta reforma, el Tribunal Fiscal resolvía en representación del gobierno, pero fue sólo con la reforma que entró en vigor en 2001 que adquirió el carácter de un tribunal contencioso administrativo.

A partir del texto ampliado del artículo 104 comenzaron a multiplicarse los tribunales de lo contencioso administrativo también en el ámbito local. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue establecido en 1971, y progresivamente todos los estados fueron haciendo otro tanto. La tendencia que prevalece consiste en mantener a los tribunales administrativos como parte de la organización gubernamental y no de la jurisdiccional. Esto no obstante, la autonomía que ejercen para dictar sus fallos les ha permitido consolidar su posición como instituciones aptas para solucionar satisfactoriamente las controversias planteadas por los administrados.

Finalmente, a la justicia electoral le tocó recorrer de manera muy acelerada el trayecto de su consolidación. Entre la creación del tribunal electoral, mediante la reforma al artículo 41, en 1990, y su consolidación, al ser incorporado al Poder Judicial federal, a través del artículo 99, apenas trascurrieron seis años. No existe un caso similar en la historia constitucional del país, y denota la importancia de la mediación jurídica para la atención y solución de problemas políticos.

La tradicional reserva en cuanto al conocimiento de asuntos electorales por parte del órgano jurisdiccional del poder, cedió ante la necesidad de resolver un problema relevante de convivencia política. La desconfianza que entre sí se



tenían los agentes políticos no les dejó otra opción que confiar en el criterio imparcial de los jueces electorales. Se atribuyó al tribunal, además, la facultad de calificar la elección presidencial. Por otra parte, si bien se acertó al establecer que las propuestas de nombramiento de los magistrados incumbieran al pleno de la Suprema Corte, se cometió el descuido de fijar un término improrrogable de diez años para todos los magistrados. En lugar de la sustitución escalonada, que habría permitido que los magistrados fueran remplazados en momentos diferentes, se optó por un mecanismo que limita considerablemente la posibilidad de acumular experiencia, en perjuicio de los justiciables. Es razonable que se introduzcan ajustes complementarios de la reforma de 1996, de suerte que se pueda superar un escollo para que el Tribunal electoral culmine su consolidación. Éste es un aspecto medular para que los conflictos electorales encuentren una solución acorde con la legalidad.

El modelo de tribunal electoral se generalizó, de suerte que en todos los estados han surgido organismos análogos, si bien varían en cuanto a las formas de designación, integración, adscripción y funcionamiento. Lo que resulta indicativo es el éxito de una instancia capaz de arbitrar en el caso de diferendos de orden electoral, que resulta confiable para los contendientes políticos.

En el desempeño de sus funciones, el Tribunal federal estableció un criterio, identificado como una causa abstracta de nulidad. A continuación se transcribe la tesis, que permite apreciar su relevancia:

Nulidad de elección. Causa abstracta (Legislación del estado de Tabasco y similares).- Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. *En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados.* Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios

de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

#### Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. —Partido de la Revolución Democrática. —29 de diciembre de 2000. —Mayoría de 4 votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. —El Magistrado José Fernando Ojesto no intervino, por excusa.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004. —Coalición Alianza Ciudadana. —28 de junio de 2004. —Mayoría de 5 votos en el criterio. —Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004. —Partido Acción Nacional. —28 de junio de 2004. —Mayoría de 5 votos en el criterio. —Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

El cuidadoso desempeño del Tribunal ha favorecido la aceptación generalizada de la causa abstracta de nulidad. Éste es, sin duda, un criterio que ha tenido importantes repercusiones en el panorama político del país. De su aplicación ha resultado la anulación de dos elecciones de gobernador. Esto indica hasta qué punto la respetabilidad del Tribunal, cuya actuación suma ya un número importante de casos resueltos, es un factor que influye en la formación de una nueva cultura jurídica y política en México.

#### Tribunal constitucional

En la larga evolución de la Suprema Corte de Justicia deben destacarse dos momentos que resultan complementarios: las reformas de 1988 y de 1994. En ese trecho de seis años se produjeron cambios sustanciales que modificaron la naturaleza de la Corte, de un tribunal de casación en un tribunal constitucional. La primera de esas reformas determinó que los tribunales colegiados resolverían las cuestiones de legalidad, y la segunda acentuó la naturaleza de tribunal constitucional de la Corte. A este órgano del poder sólo le quedan algunos aspectos residuales de la anterior organización, que no son propios de un tribunal constitucional. La Corte todavía conoce acerca de las controversias por razón de competencia y de las contradicciones de tesis, y puede atraer los amparos en revisión “que por su interés o trascendencia” lo ameriten, así como realizar las investigaciones a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, por ejemplo. La línea evolutiva que han seguido las más recientes reformas constitucionales relacionadas con la Corte, hace previ-

sible que estas cuestiones serán superables y que se irán decantando para dejar que la Corte atienda sólo los problemas de constitucionalidad.

En cuanto a las funciones de mediación jurídica, en 1994 se amplió considerablemente la concepción tradicional de las controversias constitucionales, y se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad. Ambas medidas han permitido canalizar numerosas tensiones de orden político a través de procedimientos jurídicos. Es posible suponer que la proclividad contenciosa de los agentes políticos se ha exacerbado, pero esto es normal, al menos en la fase inicial de un nuevo tipo de instituciones, que por añadidura han coincidido con una etapa de transición política. En los diez primeros años de la vigencia de esta reforma fueron presentadas cerca de mil controversias constitucionales y alrededor de doscientas cincuenta acciones de inconstitucionalidad.

El desarrollo del derecho procesal constitucional ha mostrado hasta qué punto la mediación jurídica contribuye a facilitar los ajustes políticos propios de una etapa de transición. Este fenómeno, sin embargo, también suscita problemas de adaptación entre la estructura normativa y el entorno político. Una de las características de los tribunales constitucionales es que se ensanchan considerablemente las posibilidades de que los jueces, a través de sus fallos, innoven el derecho. La extensión de la facultad interpretativa que favorece a los jueces los puede poner en tensión con los otros órganos del poder, y asimismo puede generar una sobrecarga de expectativas y demandas por parte de quienes reclaman justicia. Así ha ocurrido con la Corte, cuyas relaciones con el gobierno, con el Congreso y con los gobiernos locales, registran momentos difíciles.

Un punto delicado de esa tensión es la vulnerabilidad de la Corte en cuanto al mecanismo adoptado constitucionalmente para la designación de sus miembros. A partir de la reforma de 1994, que entró en vigor en 1995, la propuesta de los nombramientos se hace en terna presentada por el presidente de la República al Senado. El sistema no parece razonable, porque si la terna es homogénea, dos de sus integrantes quedan expuestos a una derrota pública que puede lesionar, inmerecidamente, su prestigio; si la terna es desigual, se convierte en un motivo de conflicto entre el presidente y el Senado. Estos son problemas que, por lo demás, ya se han vivido, en los pocos casos de aplicación que todavía tiene el sistema. Además, por la influencia que le confieren a la Corte sus facultades de tribunal constitucional, es previsible que el Senado comenzará a interesarse por las posiciones políticas de los nominados, con lo cual en algún momento las consideraciones de partido podrán orientar o condicionar los nombramientos.

Por otra parte, las expectativas sociales tienden a sobrestimar la capacidad decisoria de la Corte, de la que en diversos casos se esperó que resolviera “con sensibilidad política”, “con vocación justiciera”, o “con preocupación social”. Ha habido casos en los que se ha reclamado a la Corte por haber dictado fallos “impopulares”. Es evidente que la Corte, dentro de sus potestades, no incluye

la de modificar las leyes ni alterar la Constitución. Las imputaciones de formalismo no corresponden a la verdad, porque con motivo del ejercicio de su libertad interpretativa, la Corte ha producido sentencias innovadoras. Un signo de esa flexibilidad lo ofrece el hecho de que numerosas decisiones, en especial las relacionadas con casos polémicos, se han tomado por votaciones divididas. En ocasiones se ha considerado que ésta es una señal de fragilidad o de desentendimiento entre los integrantes del tribunal; no comparto este criterio. Por el contrario, las opiniones de los jueces constitucionales se tienen que ir perfilando sin ataduras con la tradición y sin concesiones protocolarias. Los jueces constitucionales pueden discrepar entre sí, en tanto que están construyendo una interpretación de la norma suprema en un momento en el que diversos factores políticos dificultan la reforma formal de la Constitución. Esto hace que la función del tribunal constitucional cobre una relevancia muy especial, que le confiere un papel en el entramado institucional muy diferente del que tuvo en la larga etapa precedente.

Una lectura deficiente de las reformas de 1994 ha llevado a expresar que su esencia consiste en haber hecho de la Corte un tribunal independiente. Esta interpretación, a más de indicar que no se entiende el alcance de la reforma, implica un prejuicio que distorsiona la experiencia histórica de ese tribunal. La función mediadora que a lo largo de su existencia ha desempeñado, es precisamente uno de sus datos distintivos. Incluso en las etapas más difíciles de las dictaduras recurrentes que afectaron al país, y durante el periodo en el que el poder político se concentró intensamente en el presidente de la República, la judicatura federal desempeñó un papel crucial para procesar las tensiones sociales y ofrecer espacios de libertad y de seguridad jurídica.

#### Ombudsman

La rigidez del sistema político mexicano fue acompañada de múltiples fenómenos patológicos. Uno de ellos, la ausencia de controles políticos con relación al gobierno, propició la impunidad de los agentes de la autoridad. Al saberse inalcanzables por la acción de la ley, numerosos funcionarios desempeñaron sus cargos de manera arbitraria y, en algunos casos, incluso delictiva. Las deformaciones de la vida pública afectaron, con frecuencia, los derechos fundamentales de los gobernados. Para contrarrestar esta tendencia, el sistema constitucional mexicano adoptó la figura del *ombudsman* en 1992.

Al proceso constitutivo de la figura del *ombudsman* no fueron ajenas las presiones internacionales. Durante las décadas de los años 80 y 90 el gobierno estadounidense incorporó el discurso de los derechos humanos, como un argumento para pretender la legitimación de su política intervencionista. A ese factor se sumaron diversos episodios que generaron tensiones adicionales en la relación entre México y Estados Unidos, debidos a la delincuencia organizada.

La respuesta institucional, en el sentido de crear una agencia oficial para la defensa de los derechos humanos en México, satisfizo las expectativas internas, atenuó las presiones externas y ofreció a México la posibilidad de diseñar una política para la protección de los emigrantes. Esta última oportunidad, empero, no ha sido suficientemente desarrollada y el gobierno mexicano se ha limitado a aplicar medidas de protección consular, dejando a varios millones de mexicanos, residentes en Estados Unidos, en condiciones de exclusión jurídica.

Las sucesivas reformas al artículo 102 constitucional han conseguido institucionalizar una tendencia nacional en cuanto a los derechos humanos. Una corriente generalizada a favor de la defensa de esos derechos ha entrado en sinergia con los avances en materia de derechos políticos, y la eficacia de las diversas oficinas del ombudsman en el país ha ido configurando nuevas facetas de la cultura jurídica en México. Las ocasionales oscilaciones, explicables en el funcionamiento razonable de cualquier institución, no han afectado la percepción prevaleciente en cuanto a la utilidad de esas agencias gubernamentales, en los ámbitos federal y estatal. En este punto la función mediadora de la Constitución ha quedado acreditada.

Progresivamente se ha ido advirtiendo que es posible un paso más en la dirección de consolidar la defensa de los derechos humanos. La construcción histórica de los instrumentos de defensa de los derechos fundamentales, lo mismo por la vía jurisdiccional que a través de las magistraturas de opinión, como es el caso del ombudsman, fue concebida como una forma de proteger al gobernado frente al aparato del poder. A esta concepción corresponden las grandes declaraciones sobre los derechos humanos, en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, como una respuesta directa a las monarquías absolutistas.

La inercia en cuanto a identificar al poder político como un riesgo potencial o actual en perjuicio de los derechos fundamentales, ha subsistido hasta nuestra época. En algunos sistemas, no obstante, se ha comenzado a advertir que también los particulares pueden afectar los derechos fundamentales de otros particulares. En el orden jurisdiccional ya se han comenzado a diseñar los medios institucionales de protección horizontal entre particulares, a partir de la jurisprudencia alemana (*Drittwirkung*) y argentina, de los años 50 del siglo XX, y que actualmente ya se traduce en la institucionalización del amparo contra particulares.

Un paso análogo es previsible en cuanto a las funciones de los organismos denominados genéricamente *ombudsman*, que en las normas reciben diversas denominaciones (defensor del pueblo, comisionado de derechos humanos, etcétera). En tanto que se puede constatar empíricamente que la afectación de los derechos fundamentales procede de manera primordial –pero no exclusiva– de los entes públicos, será razonable que progresivamente se comience a facultar a esas magistraturas de opinión para que también denuncien públicamente los actos y las omisiones de particulares que resulten lesivos para los derechos fundamentales.

Dos cosas resultan muy claras: la importancia de la mediación jurídica para absorber las tensiones de una sociedad compleja, y la manera convergente, casi sincrónica, de las respuestas institucionales en el sentido de fortalecer la función jurisdiccional y la protección de los derechos humanos, por parte del Estado.

Ante el déficit democrático que limitó las funciones de mediación política, la mediación jurídica adquirió un papel sobresaliente. No existen elementos empíricos para afirmar que haya habido un diseño deliberado de las instituciones de mediación jurídica y política para que se acompañaran en su respectiva consolidación; más aún, los avances han sido más ostensibles y eficaces en cuanto a la jurídica. La experiencia permite afirmar que ambas formas de mediación entraron en sinergia, en un momento en el que las oportunidades de apertura del sistema político se presentaron más favorables. Cabe, sin embargo, una interpretación diversa, en el sentido de que si bien ambas formas de mediación se potenciaron recíprocamente a partir de la reforma política de 1977; el éxito de las funciones jurídicas y su menor costo en términos de pérdida del poder para el sistema político imperante, las situaron en una posición prioritaria, por encima de las reformas que conducían a la consolidación de la democracia.

En cualquiera de ambos casos, sea que los procesos de mediación jurídica y política se acompañen de manera más o menos sincrónica, aunque con mayores avances en el ámbito jurídico, o sea que los efectos positivos alcanzados con la primera hayan facilitado la ralentización de la segunda, el hecho social es que el clima auspiciado por la mediación jurídica impele la expansión de la mediación política. Esto supone modificar la estructura de los órganos gubernamentales y congresuales, y dinamizar su funcionamiento. Así se conseguiría un nuevo tipo de relación con los gobernados, en virtud de la cual se reanimarían las funciones de mediación política que la Constitución desempeña.

La renovación del aparato jurisdiccional y del sistema de defensa de los derechos humanos es también previsible. En este sentido se advierten varias fuentes generadoras del impulso transformador, tales como las exigencias sociales en cuanto a la garantía de sus derechos, particularmente de los que tienen que ver con acciones de naturaleza distributiva; las necesidades de abatir los costes de transacción y las condiciones que resultan del intercambio de bienes y servicios con la comunidad internacional. La globalización puede hacer caso omiso de los contrastes y hasta de las antinomias en el orden político, pero implica una importante carga de demandas en cuanto al aparato jurisdiccional.

Con relación a las instituciones constitucionales, sus funciones pueden enmarcarse en tres grandes rubros: innovar, cuando se introduce una institución; desarrollar, cuando se modifica una institución existente; sustituir, cuando una institución es reemplazada.

Es posible, asimismo, hacer un examen filogenético de las funciones constitucionales: las relacionadas con la legitimidad, estabilidad, control y mediación política, han estado precedidas por acuerdos entre diferentes agentes políticos, en tanto que las referidas a la mediación jurídica y garantía, y algunas de las que atañen a la regulación económica, han obedecido a criterios técnicos esencialmente definidos por el Estado. Esto también ayudará a procesar sus ajustes sucesivos.

En este estudio se han visto las diferentes funciones de la Constitución y su desarrollo a lo largo del periodo de su vigencia. Además, la Constitución tiene una pluralidad de funciones relacionadas con su jerarquía normativa. En este sentido también tiene una *función de cohesión*, en cuanto a las relaciones entre sus destinatarios; *de coherencia*, en cuanto a la uniformidad del ordenamiento estatal; y *de adhesión*, en cuanto al cumplimiento espontáneo por parte de sus destinatarios. Estas funciones concurren a la positividad de la Constitución, indispensable para el ejercicio de los derechos que consagra.

En el caso de México, la Constitución también desempeña una *función de paradigma*, en virtud de que las constituciones locales la han adoptado como modelo. En este último aspecto no se debe subestimar la presencia de un partido hegemónico que fungió por décadas como correa de transmisión. Superada esa etapa, la función paradigmática de la Constitución dependerá, progresivamente, de la capacidad real de innovación del Constituyente federal y del ejercicio de creatividad institucional que los estados decidan emprender.

Esas funciones de la Constitución están referidas a su propia defensa. Además de los instrumentos procesales que permiten el control formal y material de la constitucionalidad, la estructura de la Constitución, y el papel que desempeña en la convivencia social, le confieren un haz de funciones adicionales, cuya realización no está encomendada a órganos específicos.

La Constitución ha visto aumentar su texto de una manera exuberante. De las 22,000 palabras que componían su texto original, pasó a 46,300 en 2006; más del doble de la primera versión. A su vez, la Constitución de 1857 tuvo una extensión inferior a la mitad de la que aprobó el Constituyente de Querétaro. Los casos de supresión de fracciones carecen por completo de relevancia; la constante, a lo largo de más de un siglo y medio de experiencia, es que la Constitución ha crecido de manera irreversible. Esta tendencia se explica, entre otras causas,

por qué durante la fase de 1857 a 1910, el sistema de concentración de facultades presidenciales, justificándose en las guerras intestinas y de intervención, y en la efervescencia política nacional, impidió que el sistema se condujera de una manera democrática. Luego, de 1917 en adelante, se produjo una concentración análoga del poder, por las razones y con las salvedades a que he aludido en otros capítulos. De esta suerte, la Constitución ha propendido a reglamentar sus propios preceptos, como una forma de eludir, o al menos de atenuar, los excesos que suelen acompañar al poder concentrado y poco controlado.

En lugar de construir controles externos de orden político, la técnica de la Constitución en México se inclinó por establecer los controles dentro del propio texto, a partir de un casuismo cada vez más detallado, con lo que se fue dejando un espacio muy reducido a la libertad del intérprete, en detrimento de la judicatura. De una manera que resulta muy descriptiva, en distintas etapas los legisladores, los partidos, los comentaristas públicos e incluso algunos académicos, han hablado de introducir “candados” al reformar el texto constitucional. A través de la norma se ha suplido la insuficiencia de los controles y se ha tratado de compensar la estructura autoritaria de los órganos del poder. Esta ambigüedad en el texto constitucional, que por un lado se protege frente al autoritarismo y por otro lo consiente, ha tenido resultados negativos para la norma suprema. En el diseño constitucional no ha habido un criterio rector congruente, que le dé a su contenido la coherencia necesaria para inspirar la adhesión ciudadana. La Constitución se ha convertido en el receptáculo de las más variadas tendencias, por lo que ha perdido unidad técnica y no ha alcanzado homogeneidad funcional.

Desde otra perspectiva, esa heterogeneidad ha incorporado a la Constitución una *función contractual*, originada en los sucesivos pactos que han determinado sus reformas, particularmente en cuestiones relacionadas con los sistemas representativo y electoral. Esta distinción sólo tiene relevancia por cuanto hace a la relación de la norma suprema con sus destinatarios, pues en su conjunto la Constitución sólo puede ser una norma, con las salvedades que corresponden a algunos segmentos que tienen un carácter descriptivo, más que preceptivo.

#### Contrato político

El concepto de sentimiento jurídico es un asunto que ha suscitado interés desde la Antigüedad. Luis Recaséns Siches<sup>43</sup> identifica cuatro formas de expresión de ese tipo de sentimiento: respeto por el orden establecido; respeto por las personas y sus derechos; orientación hacia alguna forma de organización jurídica, y reacción en contra de decisiones normativas o de los actos basados en un

<sup>43</sup>Luis Recaséns Siches, *Experiencia jurídica, naturaleza de la cosa y lógica razonable*, México, UNAM, 1971, p. 110.



determinado ordenamiento. La primera de estas modalidades parecería corresponder a lo que algunos autores identifican como “sentimiento constitucional”.

El estudio del sentimiento constitucional ha sido ampliamente abordado por Pablo Lucas Verdú,<sup>44</sup> para quien consiste “en la adhesión interna a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad, más o menos consciente, porque se estiman (sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y funcionamiento) que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia”. Es clara la asociación de este concepto del profesor español, con la doctrina de la integración postulada por Rudolf Smend. Desde luego se trata de una posición que se apoya en sólidos argumentos, sobre todo por los nexos que establece entre la norma y el entorno cultural, pero que tiene un fuerte contenido de psicologismo que no permite entender todos los aspectos a que me he referido en este estudio.

La expresión “sentimiento constitucional” podría implicar que la sociedad comparte una percepción dominante de la norma, y profesa por ella una firme adhesión emocional o intelectual. No es esto lo que me interesa subrayar. A las cuatro categorías del sentimiento jurídico identificadas por Recaséns, podría añadirse una quinta, relacionada con la utilidad de la norma constitucional para resolver problemas de convivencia y de distribución del poder. Éstas son, claramente, dos de las funciones de la Constitución, pero, desde la perspectiva del gobernado, también pueden llegar a ser factores que condicionen una actitud hacia la Constitución.

El caso mexicano, como el de otros países donde la transición política se ha conseguido merced al arreglo constitucional, indica hasta qué punto las fuerzas políticas consideraron las sucesivas reformas constitucionales como el instrumento idóneo para consolidar e incluso mejorar sus posiciones de poder. La lucha por el poder encontró, en las reformas constitucionales, un espacio no explorado previamente. La Constitución dejó de ser la expresión de la voluntad de un grupo, para irse configurando como una especie de *contrato político*, merced al cual se fijaron las reglas y las cuotas para participar del poder.

Un contrato político no implica obediencia espontánea ni compromiso ético o ideológico en relación con la Constitución; lo que se plantea, de una manera muy llana, es la utilidad que la Constitución representa para las partes contratantes. A diferencia del *contrato social*, que es un brillante constructo que nunca tuvo verificación histórica, el *contrato político* es una realidad tangible y apetecible para los grupos de poder. Esto explica que las transiciones pactadas han ahorrado a las sociedades el sufrimiento de la violencia; explica también que el pragmatismo haya permitido dejar de lado los escrúpulos ideológicos, y que los antagonistas irreconciliables de otras eras hayan alcanzado acuerdos que las perspectivas tradicionales hacían impensables.

<sup>44</sup> Pablo L. Verdú, *El sentimiento constitucional*, Madrid, Reus, 1985, p. 71.

En Colombia, por ejemplo, la reforma constitucional de 1959 estableció la alternancia sucesiva en el poder de los partidos liberal y conservador;<sup>45</sup> en España, en 1978, los republicanos transigieron en cuanto a la presencia de un monarca como jefe de Estado, y los monárquicos se conformaron con la presencia simbólica de una figura tradicional; en Sudáfrica los viejos adversarios, patrocinadores y víctimas del *apartheid*, optaron por omitir sus respectivos agravios y construyeron un sistema que admite su convivencia en términos constructivos; en México el contraste ideológico se desvaneció hasta niveles casi imperceptibles, y las fuerzas tradicionalmente enfrentadas prefirieron compartir el poder.

En esos casos el sentimiento constitucional está condicionado por las posibilidades de preservar el equilibrio alcanzado, que ya incluso permite la alternancia en la titularidad del poder. La Constitución como *contrato político* no concita adhesiones en virtud de la justeza de sus contenidos ni de la bondad de sus postulados, sino de la utilidad que representa para las partes que lo han suscrito, y para quienes, por su menor peso político, sólo se le adhieren.

¿Cuál es el sentimiento social respecto de un *contrato político*? Los datos empíricos muestran que, entre quienes conocen su contenido, hay tres tipos de respuesta: aceptación, indiferencia y rechazo, en ese orden decreciente. La tendencia puede variar, sobre todo si se pierden las ventajas que hasta ahora ha ofrecido el marco constitucional.

Cuando se pregunta<sup>46</sup> si se debe elaborar una nueva Constitución, las respuestas afirmativas representan el 23.3 por ciento, mientras que el 40.1 se inclina por mantener la actual sin reformas y el 22 por ciento indica que sólo hay que cambiar algo. Al indagar qué aspectos deben permanecer, el 29.9 por ciento indica que no debe variar lo concerniente a los derechos humanos, mientras que el 54.8 por ciento carece de posición en cuanto a lo que le considera inmutable. En otras palabras, el 62.1 por ciento considera que la Constitución

<sup>45</sup>Un precepto sin precedente en el constitucionalismo señala: Artículo 1. “En los tres (3) períodos constitucionales comprendidos entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos setenta y cuatro (1974), el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos períodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este Artículo, el cargo de Presidente de la República en el período constitucional comprendido entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y seis (1966), será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador. La elección de Presidente de la República que se hiciere contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula.” Acto legislativo número 1, de 15 de septiembre de 1959, reformativo de la Constitución Nacional.

<sup>46</sup>En este caso me refiero a la muestra levantada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en 2004. Vid. H. Concha, H. Fix-Fierro, J. Flores y D. Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, México, UNAM, 2004. En esta encuesta nacional se llevaron a cabo 1794 entrevistas. Se preguntó qué tanto interés hay en cuanto a cambiar de Constitución, a reformar la existente y al sentido que deberían tener las posibles reformas.

debe permanecer intocada, pero el 54.8 por ciento no sabe por qué. Finalmente, cuando se interroga que es lo que sí debería ser cambiado, el 10.8 indica que nada, el .5 por ciento cambiaría todo, y el 51.1 por ciento no sabe. En suma, por esta vía también el 61.9 por ciento se decanta por la permanencia inalterada del texto constitucional.

¿Esa posición dominante es el resultado del conocimiento de la Constitución? Los datos indican otra cosa, porque del mismo universo de personas el 72.6 por ciento declaró que conoce “poco” la Constitución, mientras que el 20.3 manifestó desconocerla por completo. Los registros más elevados de quienes la desconocen aparecen en el segmento de los 50 años en adelante (31.1 por ciento), mientras que entre los jóvenes de 15 a 19 años baja al 14 por ciento. Curiosamente, el promedio de quienes manifestaron conocer bien la Constitución, alcanzó el 4.8 por ciento de los encuestados, pero en este caso se encuentra el 13% de los mayores de 50 años, y el 7.4 por ciento de los jóvenes de 15 a 19 años. Este fenómeno indica que el proceso de transición está influyendo en la generación de un nuevo tipo de ciudadanos.

La experiencia indica que el contrato político estabilizó las relaciones entre los agentes políticos, pero generó una ola de desinterés entre la población, en cuanto a los asuntos relacionados con el funcionamiento del sistema político, como se advierte en las respuestas transcritas. Es imprevisible lo que pueda suceder en el caso de que los suscriptores del contrato político se alejen de un clausulado razonablemente flexible, para retomar posiciones de combate que impliquen la sustitución de las reglas acordadas. Podría incluso ocurrir que quienes contemplan el ordenamiento constitucional con indiferencia, recapitularan.

En un corte histórico, sin embargo, puede identificarse la presencia de algunas instituciones que han adquirido la dimensión de símbolos constitucionales. Es el caso de la educación laica y gratuita, de la no reelección, del juicio de amparo, y de la propiedad nacional de los hidrocarburos. En estos aspectos puede distinguirse lo que resulta de un discurso nacionalista que prevaleció durante décadas, y lo que atiende a motivaciones más profundas. Es posible establecer que la adhesión al laicismo y a la garantía de los derechos fundamentales corresponde a expresiones estables, en tanto que las otras cuestiones forman parte de una adhesión provisional.

#### Supremacía constitucional

La supremacía de la Constitución y la jerarquía de las normas aparecen en el artículo 133 de la Constitución. La estructura, el contenido y los cambios introducidos a esa norma en 1934, no forman parte de un estudio como éste que se concreta a las funciones de la Constitución; empero, hay una cuestión relacionada con la supremacía constitucional que sí proyecta sus efectos al ámbito funcional: la positividad de la norma.

La Constitución no se caracteriza por su homogeneidad. Como se ha visto, a propósito exclusivamente de sus funciones, no todos sus enunciados son normativos. En varios casos la Constitución incorpora a su texto declaraciones y descripciones que carecen de carácter preceptivo, como la primera parte del artículo 130: “El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo.” Luego se añade: “Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley”. En un mismo párrafo figuran una declaración y una norma. Esta técnica, equívoca, afecta parcialmente a la Constitución, y no se puede afirmar que *en su totalidad* sea una norma jurídica. Ese principio histórico al que se alude no tenía por qué figurar en un cuerpo normativo, toda vez que no corresponde a un deber ser.

Al hacer referencia a la positividad de la Constitución es conveniente adoptar ciertas cautelas. Entendida como unidad, no se puede sustentar categóricamente que la Constitución contenga sólo normas jurídicas. Y es aquí donde el concepto de supremacía se enlaza con las funciones constitucionales. La alusión constitucional a los principios históricos carece de contenido normativo, pero en el momento de su inclusión tuvo una función política para atenuar las resistencias al cambio introducido en el resto del precepto, que sí es normativo. Esta paradoja sólo se explica como parte del entorno cultural en el que la norma surte sus efectos. Si el párrafo en cuestión y otros más del mismo género, fueran suprimidos, la Constitución sería más homogénea como norma jurídica vigente y positiva, pero tal vez perdería algunas de las condiciones que hacen viable su positividad. Siempre cabría la aplicación coactiva ante los actos de resistencia, pero tampoco se puede prever hasta qué punto los actos de fuerza afectarían otros capítulos de la vida constitucional, que se estiman valiosos para el sistema en su conjunto. Por ejemplo, podrían verse comprometidas las funciones de estabilidad política, que corresponden a una prioridad del sistema constitucional.

En el caso del sistema mexicano conviene advertir que la Constitución admite diversas concesiones extra normativas, para mantener su naturaleza normativa. Éste es un dato de la realidad que no puede ser entendido mediante el análisis de la pureza jurídica de la Constitución. No debe causar extrañeza, porque también esa pureza tiene límites. Hans Kelsen dice, por ejemplo: “Si inquirimos por qué la Constitución es válida, tal vez encontraremos su fundamento de validez en otra Constitución más antigua. Llegaremos finalmente a una Constitución que es históricamente la primera y que fue establecida por algún usurpador o por alguna especie de asamblea”.<sup>47</sup> Aquí se corrobora la fuerza normativa de los hechos, apuntada con toda precisión por Georg Jellinek, y se admite que, en algún momento de esa constitución originaria, el deber ser no resultó de una norma jurídica, sino de una imposición política. Este es el

<sup>47</sup> Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 135.

punto en el que, pese a sus implicaciones negativas para los sistemas democráticos, algo resulta rescatable del decisionismo de Carl Schmitt. Seguramente ni Kelsen ni Schmitt, que hicieron públicas sus profundas discrepancias, habrían admitido coincidir en algo; pero hay aspectos de sus teorías que pueden resultar complementarios.

Aunque en apariencia es una contradicción, los aspectos no preceptivos de la Constitución facilitan la positividad de los enunciados que sí son preceptivos. Es una situación *sui generis* que únicamente resulta inteligible si se tienen en cuenta las condiciones culturales que han contribuido a la fragua progresiva de esta peculiar norma suprema. Aquí es valedera la distinción formulada por Charles Morris en 1938,<sup>48</sup> entre *sintáctica*, como la relación entre los signos; *semántica*, como la relación entre los signos y los objetos, y *pragmática*, como la relación entre los signos y sus intérpretes. En este caso los enunciados no preceptivos de la Constitución deben ser vistos sólo en cuanto a su función pragmática, en tanto que el destinatario de la Constitución entiende que sí es una norma porque en ella encuentra los elementos que le permiten interpretarla de una manera más o menos satisfactoria. Al enmarcar a la Constitución en un contexto cultural que la hace inteligible para sus destinatarios, se propicia la obediencia espontánea y se facilita, por ende, la positividad de la Constitución. La coacción, siempre posible, no se hace siempre indispensable.

#### Fluidez constitucional

A lo largo de las décadas transcurridas desde su aprobación en febrero de 1917, la Constitución mexicana ha sido objeto de numerosos ajustes que han dado lugar a una verdadera mitología constitucional. Es frecuente escuchar que la Constitución ha sido objeto de más de cuatrocientas reformas, pero en esta materia no siempre se es riguroso y a veces esa cifra aparece significativamente aumentada. El cómputo, en realidad, depende del baremo que cada persona adopte. Los métodos que se siguen son varios, pero todos tienen la particularidad de apuntar a aspectos estrictamente formales. Básicamente se contabiliza el número de decretos mediante los que ha sido reformada la Constitución, o las veces que cada artículo ha sido modificado. Estas son cuentas siempre engañosas, porque en un mismo acto reformativo pueden estar contenidos diversos preceptos, y las modificaciones a un mismo artículo pueden no ser otra cosa que simples adecuaciones semánticas, que en rigor no significan una reforma constitucional por sí solas. En todo caso, hasta diciembre de 2005, el total de decretos ascendía a 164 y el de reformas a los artículos sumaba 415. Se trata, sin duda, de cantidades elevadas, vistas como se quiera.

<sup>48</sup> En *Foundations of the Theory of Signs*, citado por el mismo autor en *Signs, Language and Behavior*, Nueva York, George Braziller, 1955, p. 217.

Independientemente de los problemas técnicos que han abultado el número de reformas, el hecho social consiste en que la mayor parte de los ciudadanos no tiene posibilidades físicas de conocer el texto actualizado de la Constitución. La fluidez constitucional, en muchas ocasiones justificada como una forma de incorporar a la norma nuevas instituciones, o de renovar las ya existentes, ha tenido también una consecuencia indeseable: su alejamiento progresivo de la sociedad. La falta de un texto de referencia que permita su consulta a cualquier persona, ha convertido a la Constitución en una norma para expertos.

En 2004 la Constitución fue reformada en cuatro fechas distintas; y solamente en noviembre de 2005 en otras dos ocasiones. Ni siquiera en este punto ha habido un orden mínimo, que permita concentrar las fechas de los decretos de reforma. El resultado práctico es que los destinatarios de la Constitución se enteran indirectamente de las nuevas reformas, a través de los medios de comunicación. El anuncio de las reformas forma ya parte de la rutina informativa, y genera la percepción de que es imposible estar al día en esa materia.

En algunas etapas del pasado reciente se quiso poner la Constitución al alcance de los gobernados. Incluso fueron publicados textos comentados, de diferente extensión y densidad informativa. En ninguno de los casos se alcanzó el efecto deseado en cuanto al impulso de la cultura constitucional, porque la velocidad de obsolescencia de cada edición superaba las posibilidades de lectura de los ciudadanos. Hace años, en México se optó por editar la Constitución en volúmenes de hojas sustituibles, para poder contar con un texto actualizado; en la actualidad se prefieren las versiones electrónicas, en las que se hace necesario señalar la fecha de la última actualización.

Los sistemas donde existe una mayor identificación entre la ciudadanía y la Constitución, son aquellos en los que el texto (o las instituciones) tienen una mayor duración. En Estados Unidos, por ejemplo, el texto aprobado en Filadelfia en 1789 se ha mantenido formalmente inalterado. Las sucesivas enmiendas formales (27 hasta ahora), se han ido incorporando de manera sucesiva, sin que se haya modificado la redacción de los preceptos originales, así hayan sido derogados o modificados; las reformas por la vía de la interpretación jurisprudencial han sido también varias, y en este caso su conocimiento concierne a los expertos. La experiencia constitucional europea se orienta asimismo por un limitado número de reformas, aunque la técnica varíe con relación a la estadounidense y los preceptos aparezcan modificados en las ediciones sucesivas.

Ya se ha comentado en otros capítulos cuáles son las razones que han condicionado y explican el sistema de reformas seguido en México. Lo que se ha preterido es el efecto adverso que producen la cantidad de reformas y la manera desordenada de su gestación y vigencia. Este último problema podría resolverse mediante una disposición que limitara las reformas a determinados periodos, por ejemplo el primer año de cada legislatura; pero también podría solucionarse con simples medidas de política legislativa, de suerte que la publicación de las reformas se produjera cada mes de diciembre, por señalar un ejemplo. Con

una medida de este género se introduciría, por lo menos, un orden que ha faltado desde 1921, fecha de la primera reforma, y que ha contribuido a estragar las posibilidades de conocimiento de la Constitución.

Otra medida posible, en este caso de mayor alcance, consiste en dar participación a la sociedad en la aprobación de las reformas mediante referéndum. Esta opción presenta varias ventajas: hace sentir a la población la importancia de la norma suprema; involucra a los ciudadanos en el conocimiento y discusión de cada reforma, lo que a su vez induce a conocer y discutir en general el sistema constitucional; dificulta pero no impide el proceso de reformas, con lo que el texto adquiere mayor estabilidad. Adicionalmente, en tanto que las reformas se vuelven objeto de deliberación pública, tienen que ser claras y sencillas, con lo cual también se obtiene una mejora técnica en su elaboración. Finalmente, al espaciarse las reformas, porque los trámites referendarios no pueden utilizarse con excesiva frecuencia, la adaptación de la norma al entorno cultural tenderá a hacerse de manera creciente por la vía de la interpretación jurisprudencial, con lo que se fortalecerá el papel de la judicatura.

La desventaja es que la Constitución dejaría de responder tan dinámicamente, como hasta ahora, a las demandas de cambio. Ésta, en todo caso, es una cuestión menor si se compara con los puntos positivos, pues debe asumirse que en lo sucesivo las reformas apuntarán en el sentido de desmontar los residuos autoritarios de la Constitución, para lo cual será muy recomendable dar una creciente participación a la sociedad. Es posible que mediante este mecanismo de consulta, aplicado sólo en materia de reforma constitucional, se vaya depurando paulatinamente la Constitución del lastre reglamentario que ha incorporado.

#### ¿Autopoiesis?

En el desarrollo de este trabajo se ha entendido que la *autopoiesis* se produce cuando los efectos de una norma generan la necesidad de su propia reforma o incluso de una nueva norma. Otro caso de *autopoiesis* es el que resulta de la función jurisprudencial. Mediante la jurisprudencia se van generando nuevas normas a partir de las existentes. En esos términos, existen factores de auto-generación: la propia norma genera sus elementos de transformación; existen factores de relación entre vectores: se equilibran los estímulos (*inputs*) y las respuestas (*outputs*); y existen factores de adecuación al ambiente: se captan demandas, atienden expectativas, anticipan soluciones.

Humberto Maturana refiere que la palabra *autopoiesis*, utilizada para describir una organización circular, le fue sugerida cuando un ensayista le explicó el dilema de don Quijote, que debió escoger entre la *praxis* (acción) y la *poiesis* (creación, producción). Para entonces ya había publicado (en 1970) un trabajo sobre la biología de la cognición, en el que aparecía la tesis básica de lo que

luego denominarían, él y Francisco Varela, *autopoiesis*, en un estudio publicado en 1973. Seis años después Maturana dio a conocer cómo se gestó la idea, y sus posibles implicaciones.<sup>49</sup>

Los mismos autores señalan que la *autopoiesis* de los organismos permite que generen de continuo su propia organización, mediante un sistema de producción de sus propios componentes. Por esta razón, los organismos *autopoieticos* son autónomos, gozan de individualidad, son unidades por sí solas, y carecen de *inputs* y de *outputs* (lo que no excluye que puedan ser perturbadas por acontecimientos externos). Las consecuencias más significativas, derivadas de estas condiciones, consisten en que la *autopoiesis* es un mecanismo homeostático (autorregulable) y que los organismos no obedecen a la teleonomía (reglas para la consecución de fines) ni a la teleología (causas finalistas).<sup>50</sup> Esto conduce a la conclusión de que las organizaciones *autopoieticas* constituyen un sistema cerrado de relaciones.

Debe entenderse que el concepto fue acuñado para explicar un sistema biológico, y que en ese ámbito es comprensible que la *autopoiesis* excluya los factores finalistas, que implican una actividad volitiva. De adoptarse en sus términos el concepto biológico de *autopoiesis*, habría que admitir, con Maturana y Varela, que la *autopoiesis* excluye la posibilidad de fines y de funciones. Aquí, sin embargo, debemos precisar que, si bien a veces se tiende a confundir los fines con las funciones, no son lo mismo, ni siquiera en el ámbito biológico. Los fines corresponden a decisiones, en tanto que las funciones pueden ser independientes de la voluntad. La reproducción, por ejemplo, es una función pero no tiene necesariamente que ser un fin. Los autores no hacen esta distinción. Además, es importante subrayar que ellos mismos señalan que los aspectos teleonómicos y teleológicos “no necesariamente” forman parte de los elementos que caracterizan a los sistemas vivientes. Si admiten este matiz en cuanto a esos sistemas, no puede objetarse la adopción del concepto de *autopoiesis* en el ámbito de las instituciones constitucionales, donde sí son claramente identificables las funciones y los fines.

En numerosos casos es posible advertir que no hay una progresión lineal de las instituciones. En este sentido el concepto de *autopoiesis* también resulta de utilidad, porque postula que existen variaciones críticas, “dentro de límites fisiológicos”, que no destruyen el sistema. De la misma forma, la renovación institucional no tiene que ser siempre continua; lo importante es que se pue-

<sup>49</sup> Cfr. Humberto R. Maturana y Francisco J. Varela, *Autopoiesis and Cognition*, Boston, Kluwer, 1980. Según la definición de los autores, “An autopoietic machine is a machine organized (defined as a unity) as a network of processes of production (transformation and destruction) of components that produces the components which: (I) through their interactions and transformations continuously regenerate and realize the network of processes (relations) that produced them; and (II) constitute it (the machine) as a concrete unity in the space in which they (the components) exist by specifying the topological domain of its realization as such a network”. p. 79.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 85 y ss., 88 y ss.



den observar regularidades que indican el sentido evolutivo de una institución, pero eso se tiene que explicar en el contexto cultural general y en la interrelación de las instituciones. En este ejercicio para identificar las funciones, sólo tangencialmente abordé el problema de las interrelaciones, que requiere de un examen más detenido. Este es un asunto clave sobre todo en lo que atañe al diseño institucional, pues en muchos casos las soluciones adoptadas no surten los efectos esperados, por exceso o por defecto, debido a que no se contempla el espectro institucional completo.

La discontinuidad en los cambios institucionales es explicable también en virtud de los agentes que los promueven. Las decisiones de la comunidad pueden variar en cuanto a la dirección o al énfasis relacionado con las políticas en curso o a seguir; pero incluso cuando ratifiquen esas decisiones, los diferentes agentes pueden actuar asimismo de manera distinta. Es en este punto donde se advierte que el concepto de *autopoiesis* adoptado por Luhmann se apega estrictamente a la tesis original de Varela y Maturana en cuanto a la autogeneración.

La traslación de los conceptos desarrollados en la biología fue intentada por los organicistas, y resultó un esfuerzo fallido por la simplificación de las respuestas. Quizá podía servir para explicar, utilizando ciertas similitudes, y para hacer fácilmente inteligibles algunas funciones sociales, pero era imposible adoptar el modelo al completo, como se quiso hacer. Otro tanto podría suceder con la tesis de la *autopoiesis*, que debe servir para entender la mecánica de autogeneración en la reforma de las instituciones, de suerte que se cuente con un baremo para identificar si el proceso seguido por una institución es evolutivo o regresivo, o denota alguna desviación con relación al sentido previsible de sus cambios; de no tomarse en estos términos, y de trasladar a todas las ciencias sociales el concepto hermético diseñado por los autores del concepto de *autopoiesis*, dejaría de tener utilidad porque en lugar de explicar, confundiría, y tampoco permitiría su utilización para el diseño prospectivo de las instituciones.

El concepto de *autopoiesis* sólo puede ser aplicado en sus términos a los organismos vivos; cualquier utilización en otro dominio *tiene el valor de un constructo*, de la misma forma que la idea de contrato, aplicada al ámbito social, carece de los elementos (capacidad, consentimiento, formalidad, objeto determinado, por ejemplo) distintivos de esa figura en derecho privado. Cuando se trata de un constructo, las palabras adquieren cierta flexibilidad. Así como el *contrato social* no es un contrato en sentido estricto; la *soberanía* no es un poder total; la *división de Poderes* no implica que haya más de un poder político o que el existente esté fragmentado; el *poder constituyente* no significa que el *pueblo* haga algo de la nada. Incluso los propios conceptos de *pueblo* o de *nación* tienen un contenido indeterminado. Hasta en las ciencias físicas, ciertos conceptos tienen una acepción convencional, como *átomo*, que, como bien se sabe, sí es una partícula divisible.

En tanto que un constructo, la *autopoiesis* es útil para medir el grado de desarrollo de una institución mediante un examen diacrónico, que permite

advertir sus cambios y determinar sus regularidades, y mediante un examen sincrónico, basado en la percepción social. Este constructo también se puede aplicar para el diseño de las instituciones, de suerte que se aprovechen al máximo sus potencialidades y se eviten las interacciones negativas. Adicionalmente, el constructo también sirve para predecir los desarrollos posibles de una institución. Por fin, en el ámbito académico este constructo permite realizar la taxonomía de las funciones institucionales y comprender su evolución. En otro orden de consideraciones institucionales también podría echarse mano de otro sugerente concepto biológico: moléculas informacionales, que Francisco Bolívar describe como los elementos en los que reside la información genética y funcional “mediante la cual la célula viva desarrolla sus funciones”.<sup>51</sup> De aquí podría desprenderse otro constructo, para profundizar en la génesis de las funciones institucionales, que no equivale a un orden de agregación histórica, sino a la identificación y aislamiento de los elementos constitutivos de cada institución.

En tanto que constructo, John Mingers<sup>52</sup> encuentra aplicable el concepto de *autopoiesis* en el ámbito social, e indica que también así lo podría admitir Varela. También alude a la contribución de Luhmann en cuanto a haber diferenciado las funciones sociales a partir de su segmentación, estratificación y especialización, y el particular modo de comunicación que les corresponde. Las funciones del derecho conciernen al sector de especialización de las funciones sociales. El hermetismo de los sistemas *autopoieticos* coincidió con el concepto de sociedad como un sistema operativamente clausurado. Luhmann tuvo el acierto de incorporar al sistema social y al sistema jurídico el concepto de *autopoiesis*, pero lo adoptó en su literalidad, no a manera de un criterio convencional para explicar las funciones del derecho.

Para poder ceñir el derecho a las condiciones de un sistema hermético, Luhmann diferenció al derecho, desde el punto de vista normativo, como un sistema cerrado y desde el punto de vista cognoscitivo, como un sistema abierto.<sup>53</sup> Esta solución no choca con una perspectiva positivista. Si se entiende que formalmente sólo el derecho produce derecho, así haya motivaciones metajurídicas que condicionen el proceso legiferante (la fuerza normativa de los hechos), veremos que el derecho se genera a sí mismo. En cuanto a esta aplicación de la *autopoiesis*, una diferencia relevante con relación a la teoría pura del derecho, por ejemplo, consistiría en que para ésta el derecho tiene una derivación piramidal, en tanto que para la *autopoiesis* la tiene circular.

En el campo del derecho constitucional no es posible desconocer la importancia de las externalidades. Las decisiones de los agentes políticos y de los

<sup>51</sup> “Moléculas informacionales y el origen de la vida”, en Francisco G. Bolívar Zapata, y Pablo Rudomin, *Una visión integradora*, México, El Colegio Nacional, 2001, pp. 115 y ss.

<sup>52</sup> *Self Producing Systems: Implications and Applications of the Autopoiesis*, Nueva York, Plenum Press, 1995, pp. 119 y ss.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 156 y ss.

actores sociales tienen costes y beneficios para el sistema constitucional, que influyen y en ocasiones determinan la adopción de cambios institucionales. Si se entiende que esos cambios deben ser procesados conforme a las normas establecidas, el sistema actúa como un sistema hermético, pero si se admite que para definir la orientación de esos cambios se toma en cuenta la acción externa, el sistema actúa como un sistema abierto. Conciliando estos aspectos, entre la clausura normativa y la apertura cognoscitiva, Luhmann avanzó considerablemente. Aun así, tendrán que hacerse nuevos ajustes, para atender la acertada observación de Jürgen Habermas<sup>54</sup> en cuanto a que la literalidad de la *autopoiesis* conduce al hermetismo del sistema jurídico respecto de su entorno. Este es el aspecto a superar, en tanto que la utilidad de la idea de la *autopoiesis* consiste en facilitar un examen funcional del derecho positivo, pero no en aislar al sistema constitucional con relación a las ideas políticas, a los intereses sociales y a los valores culturales. La tensión entre facticidad y validez que Habermas analiza, no puede ser preterida cuando se examinan las funciones de un sistema constitucional.

#### Reflexión final

En este estudio no examiné las cuestiones relacionadas con el uso del lenguaje jurídico; sólo procuré identificar las funciones efectivamente desempeñadas por las diferentes instituciones constitucionales y los ajustes incorporados a la Constitución a partir de su primera reforma en 1921. Sería muy útil llevar a cabo un análisis dual, semántico y empírico, de la Constitución, para establecer con mayor precisión su contenido; este es un ejercicio que todavía está pendiente entre nosotros.

Tampoco analicé el contenido de las normas, sino sus funciones y su proceso de autogeneración. Desde luego, no representa sino una forma de entender el fenómeno constitucional, que de ninguna manera excluye su análisis a través de otros métodos de estudio. Lo que aquí se ha querido hacer es explicar las motivaciones y los resultados de algunas instituciones, y prever su desarrollo posible o deseable. El diseño de las instituciones demanda un examen riguroso desde el punto de vista de su contenido estrictamente normativo, pero también reclama una valoración de sus consecuencias prácticas.

La identificación de las funciones constitucionales tiene, como cualquiera otra taxonomía, sólo un propósito provisional de análisis. La mayor parte de las funciones constitucionales tienen efectos múltiples, y su singularización se hace con el solo objeto de examinar cada una en detalle, mas no implica que haya una especialización tal que cada función únicamente produzca un tipo de efecto. La clasificación que se presenta en este estudio es sólo una forma de ver

<sup>54</sup> *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 253 y ss.

las funciones constitucionales; quedan abiertas muchas opciones que permitan contemplar las funciones constitucionales desde otras perspectivas.

Numerosas instituciones podrían proyectarse hacia varias funciones de manera simultánea. Cuando se alude a la función económica del presupuesto, por ejemplo, sólo se subraya una de sus facetas, en tanto que el presupuesto también desempeña un papel central en las funciones de control, de legitimidad y, por la prioridad que se asigne a las diferentes políticas públicas, en la estabilidad social e institucional. En realidad este ejercicio daría lugar a una doble matriz: desde la perspectiva de las funciones se puede ir a las instituciones que las cumplen; en sentido inverso, a partir de cada una de las instituciones, se pueden identificar las funciones que realizan. En este estudio se opta por la primera de las posibilidades, sin que se excluya la pertinencia de la segunda modalidad.

No todas las funciones constitucionales corresponden a las finalidades típicas del constitucionalismo. Las diferentes funciones que realizan las constituciones pueden presentar enfoques contradictorios. Empero, ningún sistema escapa a procesos patológicos. De suyo, cuando se construyen sistemas de control político y jurisdiccional lo que se quiere prever, precisamente, es la forma constitucional de enmendar las conductas contrarias al orden establecido por la Constitución. Entre estas previsiones se llega al punto de incluir normas aplicables en el caso de una quiebra radical del orden constitucional. Dos tipos de reglas se han adoptado para este tipo de situaciones: las *normas de precaución* que permiten interrumpir, desde el poder, la vida constitucional ordinaria, lo que genéricamente se conoce como “estado de excepción”, y las *normas de recuperación*, que prevén la hipotética caída del sistema constitucional, para lo cual se dispone la posibilidad de resarcimiento del orden constitucional. Es el caso del artículo 136 de la Constitución mexicana, que encuentra equivalencias en otros sistemas constitucionales.

El artículo 136 plantea la distinción entre vigencia y positividad de la Constitución. El precepto determina que la Constitución no perderá “su fuerza y vigor”, aun cuando se interrumpa “su observancia”. Acuñada la expresión desde el Constituyente de 1856-57, el texto entonces elaborado pasó literalmente a la carta de 1917. A pesar de lo contradictorio de la expresión, ya ha tenido casos de aplicación, cuando, en diferentes momentos históricos, se han producido acciones de recuperación constitucional. Los ejércitos denominados constitucionalistas, en 1880 y en 1914, son un dato significativo.

Además de las conductas supervenientes que se traducen en la alteración circunstancial y superable del orden constitucional, también se prevé una posible quiebra constitucional que ponga en riesgo la totalidad de orden establecido. Esto es lo que se pretende solucionar mediante normas como el artículo 136.

El sistema constitucional deja abierta una opción en cuanto a que se produzcan, con fundamento en ella, acciones que de manera real o aparente contradicen su estructura democrática. Es el caso de la expansión de las atribu-

ciones presidenciales. En este sentido debe analizarse el fenómeno, ajeno a la democracia, de un poder presidencial muy concentrado, y cómo superar esa situación interna de la norma que acentúa las tensiones entre la facticidad (la tendencia hacia la democracia) y la validez (que sigue anclada en el modelo autoritario).

Como fenómeno cultural, la Constitución puede valorarse por la posición de la sociedad en cuanto a su aceptación, su rechazo, o su indiferencia por el sistema constitucional. Las percepciones sociales pueden fluctuar en el tiempo, o pueden ser discrepantes entre diferentes sectores en un mismo momento. La Constitución recoge formas y estilos de conducta colectiva y a la vez influye en la modificación de patrones establecidos. El estudio de esta interacción entre la norma y su entorno cultural complementa otros métodos de análisis para comprender la estructura poliédrica de la Constitución.



# La ideología del constitucionalismo y la codificación

Óscar Cruz Barney

## La idea de ley frente al Antiguo Régimen: Códigos y Constituciones

En la Edad Media, la creación de derecho por parte de reyes y condes fue muy reducida entre los siglos VIII y XII debido al concepto que se tenía de la función real como una función no legislativa sino jurisdiccional. El rey únicamente conservaba, protegía y garantizaba el derecho. Defendía el derecho viejo confirmándolo y concediendo fueros y privilegios, pero este derecho carecía de vigencia general. Existía el principio *Iudex id est rex*, o “rey es decir juez”.

Aunado a lo anterior, el rey no tenía el poder suficiente para crear derecho de vigencia general, así como el aparato burocrático sólido necesario para su aplicación o recursos para mantenerlo. En este sentido, no se puede formar un Estado sin burocracia y sin recursos. Es decir, en la medida en que un Estado se absolutiza, también se burocratiza.

Sólo de manera ocasional se crearon derechos de vigencia general como los *Usatges* en Cataluña, que sirvieron para completar el *Liber Iudiciorum*.

Durante los siglos XIII y XIV se concibió al poder político de dos maneras: como radicado principalmente en el pueblo y en el rey (concepción pactista), como un poder autoritario que recaía exclusivamente en el rey (concepción monárquica absolutista) o ambos. En Castilla predominó el absolutismo y en Aragón, el pactismo.

### Sumario

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| La idea de ley frente al Antiguo Régimen:<br>Códigos y Constituciones. . . . . | 1  |
| El Código como respuesta<br>a las necesidades del Estado . . . . .             | 4  |
| La ideología política del Código . . . . .                                     | 7  |
| Las codificaciones en particular. . . . .                                      | 9  |
| Bibliografía . . . . .                                                         | 15 |

A finales del siglo XV y durante el reinado de Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón se produjo la aparición del Estado español. A partir de ese momento Castilla buscó la unificación de los reinos y para ello se servía del idioma castellano y del derecho. En el siglo XVII se vio la necesidad de unificar el derecho español para facilitar las tareas de gobierno. Ahora bien, esta pretendida unificación del derecho se entendía como la expansión e imposición del derecho castellano y del idioma a los demás reinos, lo que suprimía su identidad jurídica y política, pues se tendía a identificar lo castellano con lo español.<sup>1</sup> Esto porque el derecho castellano era el más conveniente para la monarquía absoluta.<sup>2</sup>

Por otra parte, las concepciones del poder real en cada reino eran distintas. Se dio un enfrentamiento entre el monarca y los diversos reinos de España sobre la extensión del absolutismo real. Se oponían las concepciones absolutistas del poder y las pactistas, en donde cada reino intentó defender sus derechos limitando la voluntad del rey.

El absolutismo rescataba la imagen del rey no sólo como legislador, sino como superior a la ley misma. En este sentido, el monarca no tiene por qué sujetarse en su actividad legislativa a ningún límite jurídico, como sería el caso si se ajustara a las leyes dadas en Cortes. Esto lleva a preguntarse en qué medida estaba el rey obligado a sujetarse a sus propias leyes. Sin embargo, como afirma Maravall “Monarquía absoluta quiere decir Monarquía que alcanza un poder de plena superioridad en un orden definido, en cuyos lindes es incontrastable, pero por esa misma razón exige, por su propia esencia, que esos lindes existan.”<sup>3</sup> De ahí la lucha por señalar precisamente cuáles eran los límites al poder real.

Sostiene José Antonio Maravall que la legislación se convierte en la emanación de la voluntad soberana propia y particular de cada entidad soberana, con la consecuencia de que las normas jurídicas no tengan validez si no se apoyan en la voluntad expresa o tácita del soberano. El Estado absoluto será apoyado por diversos grupos sociales en el Renacimiento a fin de que sustituya el *ius vetus* por un *ius novum*, para lo cual, el Estado deberá “hacer suyo el derecho y establecer un régimen único o prioritario, en términos absolutos, de derecho estatal particular.”<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Santos M. Coronas González, *Manual de historia del derecho español*, Valencia, Tirant lo Blanch 1996, p. 365.

<sup>2</sup>Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 282-284.

<sup>3</sup>José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social*, t. 1, 2a ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 295.

<sup>4</sup>*Ibidem*, t. 2, p. 413.

El derecho se convertirá en el marco de actuación del Estado de manera tal que la antigua concepción “ley = rey” pasará a la de “Estado = derecho”.<sup>5</sup> Así, sostiene Maravall:

Frente a un derecho consuetudinario y tradicional, un derecho nuevo y reformable; frente a un derecho personal y subjetivo, como inmunidad o franquicia, un derecho general, como legalidad capaz de poder afrontar con él situaciones repetidas, aunque nuevas... En definitiva, frente a un derecho recibido, de formación punto menos que indeterminable, un derecho producido, declarado, mantenido –y por tanto, medido según las circunstancias– de una voluntad legisladora; esto es, de una voluntad soberana.<sup>6</sup>

Así, frente a la idea del Estado jurisdiccional se pasa a un Estado legislativo y administrativo.<sup>7</sup> En el Estado posterior a la Revolución Francesa se pretende sustituir a la antigua sociedad estamental por una sociedad basada en el principio de igualdad, de derechos individuales, en donde ya no existan derechos diferentes. Los derechos serán previstos “de manera codificada, sólida y duradera por ley del Estado que es igual para todos.”<sup>8</sup>

En términos de la “Constitución”, y a partir de la Revolución Francesa, frente a la concepción jurídica del antiguo régimen, existen sólo dos valores político-constitucionales:<sup>9</sup> el *individuo* y la *ley como expresión de la soberanía de la nación*.

Los derechos estarán en el centro de los debates de la Revolución Francesa en donde la Nación será la protagonista de la misma que actúa como poder constituyente. La Nación “es el nuevo soberano que anuncia al mundo los derechos naturales pisoteados por el despotismo del régimen que de la revolución en delante se llamará ‘antiguo’...”<sup>10</sup>

Maurizio Fioravanti señala que el término “ley” en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, contiene junto al significado de “límite” al ejercicio de libertades, de sumisión, el de *garantía* de que los

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 417.

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 418.

<sup>7</sup>Maurizio Fioravanti, “Estado y Constitución”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004, p. 25.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 26.

<sup>9</sup>Sobre los antecedentes de la Declaración véase, Jean Louis Gazzaniga, “La dimension historique des libertés et droits fondamentaux”, en Remy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche y Thierry Revet (coords.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8a ed., París, Dalloz, 2002, pp. 16-23. Para la evolución de los derechos del hombre resulta de interés la obra de Alfred Dufour, *Droits de l’homme, droit naturel et histoire*, París, Presses Universitaires de France, 1991.

<sup>10</sup>Pietro Costa, “Derechos”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *op. cit.*, pp. 52-53.



individuos ya no podrán ser ligados por ninguna autoridad que no sea la del legislador, “intérprete legítimo de la voluntad general”.<sup>11</sup>

En este sentido, la ley se concibe por los revolucionarios franceses como un valor, más que un mero instrumento, gracias al cual se hacen posibles los derechos y las libertades de todos.<sup>12</sup> La validez de las normas jurídicas dependerá de sus formas de producción; su juridicidad ya no dependerá de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino de su positividad, es decir del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello.<sup>13</sup> El sometimiento de los Poderes del Estado a la ley consistirá en la regulación por la ley de las relaciones entre el Estado y la sociedad, al suponer que el primero actúa conforme a leyes y a través de ellas.<sup>14</sup>

A partir del siglo XVIII se va a considerar, cada vez con mayor fuerza, que la ley es la única fuente legítima del derecho, única capaz de expresar la voluntad general y por ello se impone por encima de cualquier otra forma de producción jurídica, debilitando a las demás, “el viejo pluralismo jurídico, que tenía a sus espaldas, aunque con varias vicisitudes, más de dos mil años de vida, se sofoca en un rígido monismo.”<sup>15</sup> En este sentido, la división de poderes será el cimiento para asignar la producción jurídica al Poder Legislativo, que se identifica como titular de la soberanía popular. Así, la voluntad general será expresada a través de la Representación y ésta se expresa a través de la Ley, “fundamento material de su lugar en la jerarquía normativa”.<sup>16</sup> La codificación sostiene la idea de superar el particularismo jurídico y afirma la autoridad del Estado.<sup>17</sup>

## El Código como respuesta a las necesidades del Estado

El código será entendido por una parte como “*un ensemble cohérent de dispositions juridiques concernant un domaine plus ou moins étendu*” y por

<sup>11</sup>Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, 3a ed, España, Trotta, 2000, p. 58.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 62.

<sup>13</sup>Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 66.

<sup>14</sup>Carlos de Cabo Martín, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000, p. 19.

<sup>15</sup>Paolo Grossi, *Mitología jurídica de la modernidad*, trad. Manuel Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2003, p. 75.

<sup>16</sup>Cabo Martín, *op. cit.*, p. 20.

<sup>17</sup>Renzo Dickmann, “Codificazione e processo legislativo”, en Costanzo Pasquale (coord.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, Facoltà di Giurisprudenza della Università di Camerino, 1999, p. 61.

otra revestirá “*un caractère normatif*”.<sup>18</sup> Se trata de “una ley amplia, sistemáticamente construida, expresada en principios claros, que ordena al menos toda una esfera de la vida, sino toda la vida de una sociedad determinada.”<sup>19</sup> El código deberá ordenar y orientar la libertad e igualdad de los individuos exigida por el derecho natural. Desde un punto de vista formal, el código debe ser sistemático y claro en su expresión, apartándose de particularismos casuísticos y de sutilezas; debe contener principios.

La codificación devino como un símbolo de la modernidad en el mundo occidental, fuente de prestigio personal para el soberano y en este sentido se le puede ver como una expresión del poder del gobernante<sup>20</sup> y como la expresión de un “derecho nacional” al que afirma, y que intenta ser más vigoroso y eficiente que el *ius commune*.<sup>21</sup>

El término “código”, no es una novedad ni es extraño a la tradición anterior a la Edad Moderna,<sup>22</sup> como señala Guzmán Brito, tiene su origen en la Antigüedad y significa tronco de árbol o unión de varias tablas, es decir, un ensamblado de madera que se aplicó a diversos objetos, entre ellos a ciertos navíos.<sup>23</sup> Su sentido se especificó para referirse a un ensamblado de madera de dimensiones reducidas compuesta por cuatro lados y un fondo, el cual estaba cubierto de cera sobre la cual se escribía con un punzón.<sup>24</sup>

Este formato denominado *codex* pasó de la madera al papiro y al pergamino, lo que permitió que, cortados en piezas del mismo tamaño y unidas entre sí, dieran lugar a códigos con aspecto similar al de un libro. En este sentido se debe tener presente que “en este punto de la historia de la palabra *codex*, lo único que ella denotaba era un libro (*liber*) de formato determinado, mas para nada aludía a un libro de contenido jurídico.” Así, al hacerse

<sup>18</sup>Bruno Oppetit, *Essai sur la codification*, París, Presses Universitaires de France, 1998, p. 17.

<sup>19</sup>Helmut Coing, *Derecho privado europeo. I: Derecho común más antiguo (1500-1800)*, trad. y apostillas de Antonio Pérez Martín, t. I, España, Fundación Cultural del Notariado, 1996, p. 113.

<sup>20</sup>Véase Oppetit, *op. cit.*, p. 8.

<sup>21</sup>Carlos Ramos Núñez, *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997, p. 51.

<sup>22</sup>Paolo Cappellini, “Códigos”, en Maurizio Fioravanti, *El Estado moderno...*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>23</sup>Así, la definición que el *Diccionario de autoridades* nos da de Código: “Uno de los cuerpos ó libros de que [s]e compóne el Derecho Civil. Llamó[s]e a[s]i, porque e[s]taba e[s]crito [s]u contenido en tablas de troncos de árbol, que en Latin [s]e llaman *Codex*”. Véase *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua...*, compuesto por la Real Academia Española, Madrid, Imprenta de Francisco del Hierro, 1726, (Gredos, 1990, t. I. ed. facsimilar).

<sup>24</sup>Alejandro Guzmán Brito, *La codificación civil en Iberoamérica. Siglos XIX y XX*, Chile, edit. Jurídica del Chile, 2000, pp. 16-17.

referencia al *Codex Gregorianus* y al *Codex Hermogenianus*, se referían a los libros Gregoriano y Hermogeniano, ya que habían sido publicados bajo el formato editorial *codex*.<sup>25</sup> Su utilización se vio reforzada por Justiniano al denominar éste a su recopilación de leyes *Codex Iustinianus*, de tal forma que el término Código quedó reservado para esta colección durante toda la Edad Media y “bajo el concepto de que publicar un *codex* era algo propio y exclusivo del Emperador romano-germánico.”<sup>26</sup>

No fue sino hasta la época de la Ilustración que se empezó a utilizar el término Código. La codificación del derecho es un proceso iniciado en el siglo XVIII y desarrollado a plenitud en el XIX, que lleva a la supresión de las estructuras jurídicas del antiguo régimen basado en el *ius commune*, sustituyéndolo por un nuevo régimen jurídico. Se inicia con el humanismo y prosigue con el iusnaturalismo racionalista,<sup>27</sup> “La Codificación es la consecuencia lógica de la ideología de la Ilustración; a través de los *Códigos*, el iusnaturalismo halla la forma más gráfica de expresión de las ideas acuñadas por Domat, Tomasio, Pothier, Loysel, Püfendorf...”<sup>28</sup> El ascenso del racionalismo y el desarrollo de los Estados-Nación provocaron la decadencia de las antiguas estructuras jurídicas.<sup>29</sup> Sostiene Grossi que el iusnaturalismo desemboca así en un pesadísimo positivismo jurídico y el Código, aunque portador de valores universales, se ve reducido a ser la voz del soberano nacional, a ley positiva del Estado.<sup>30</sup>

Sin embargo, se debe tener claro que la codificación no significó innovación de los contenidos del derecho, sí en cambio de sus modos de creación, conservación, manifestación y fijación. “La codificación no se limita a reunir materiales legislativos preexistentes tal y como se formularon en su tiempo y a sistematizarlos, cual era el método de las colecciones anteriores. Los códigos, a partir de finales del siglo XVIII y hasta nuestros días, suponen una nueva formulación de la norma legal.”<sup>31</sup>

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 18. Asimismo Agustín Motilla, “La codificación como técnica de producción legislativa”, *Revista de derecho privado*, Madrid, junio, 1987, p. 546. Los antecedentes romanos de la codificación en Giovanni Pugliese, “Spunti e precedenti romani delle moderne codificazioni”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986.

<sup>26</sup>Guzmán Brito, *op. cit.*, p. 18.

<sup>27</sup>Abelardo Levaggi, *Manual de historia del derecho argentino*, t. I, núm. 61, 2a ed., Buenos Aires, Desalma, 1998, p. 185.

<sup>28</sup>Juan Baró Pazos, *La codificación del derecho civil en España (1808-1889)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1992, pp. 11-12.

<sup>29</sup>Reinhard Zimmermann, *Estudios de derecho privado europeo*, trad. Antoni Vaquer Aloy, Madrid, Civitas, 2000, p. 20.

<sup>30</sup>Grossi, *op. cit.*, p. 74.

<sup>31</sup>Motilla, *op. cit.*, p. 546.

Los códigos reflejan el derecho tradicional y dan cabida a nuevas instituciones, reformando y adecuando unos y otros. Como señala Abelardo Levaggi, “aunque la codificación moderna se presentó como una ruptura con la tradición romanística, ésta fue sólo parcial: mucho más formal que material”.<sup>32</sup> Guzmán Brito ve a la codificación desde dos puntos de vista: como una etapa evolutiva del *ius commune*, de forma que la codificación del derecho en realidad significa codificación del *ius commune*; y como una operación destinada a sustituir al *ius commune* en cuanto a su forma y reexpresarlo aprovechando su materia en los nuevos códigos.<sup>33</sup> Con la codificación, el latín dejó de ser la lengua universal del jurista europeo e iberoamericano al mantener la redacción de la legislación y ahora de la doctrina en las lenguas nacionales.<sup>34</sup>

El fundamento filosófico-jurídico de la Codificación es la doctrina del derecho natural racionalista, cuyos autores aportaron dos ideas básicas:

1. La posibilidad de obtener un derecho materialmente justo de una vez para siempre, por su conformidad con la razón universal, y
2. La idea de sistema o de organización del derecho sobre la base de un plan lógico axiomático-deductivo.<sup>35</sup>

### La ideología política del Código

Lo verdaderamente nuevo en la codificación fue “la ideología política del código, individualista liberal e igualitarista, expresada con un cabal sentido jurídico.”<sup>36</sup> Los legisladores ilustrados presentaron a sus súbditos una codificación, “a un tiempo exhaustiva y fundamentada en la razón natural, que les debía permitir conocer de forma más inteligible sus derechos y obligaciones dentro del Estado”.<sup>37</sup> En este sentido, la codificación significa un intento de racionalizar y tecnificar la actividad legislativa.<sup>38</sup>

La tendencia a la codificación se ve impulsada por la idea de que existe un derecho racional conforme a la naturaleza y destinado a la felicidad de los hombres, que había que descubrir, fijar su contenido y publicarlo como derecho vigente.<sup>39</sup>

<sup>32</sup>Levaggi, *op. cit.*, núm. 61, p. 187.

<sup>33</sup>Guzmán Brito, *op. cit.*, p. 23.

<sup>34</sup>Ramos Núñez, *op. cit.*, p. 52.

<sup>35</sup>Levaggi, *op. cit.*, p. 187, núm. 61.

<sup>36</sup>*Ibidem*, p. 192.

<sup>37</sup>Zimmermann, *op. cit.*, p. 20.

<sup>38</sup>Motilla, *op. cit.*, p. 546.

<sup>39</sup>Claudio Augusto Cannata, *Historia de la ciencia jurídica europea*, trad. Laura Gutiérrez-Masson, Madrid, Tecnos, 1996, p. 176.

En cuanto a los fines de la codificación, Rémy Cabrillac señala que éstos se pueden dividir en tres grandes rubros:<sup>40</sup>

a) *Fines técnicos*

Toda codificación persigue un objetivo fundamental que consiste en lograr una mayor seguridad jurídica ante la crisis de fuentes del derecho. Se pretende racionalizar al derecho, suprimiendo las antinomias y las disposiciones obsoletas. Se persigue una unidad legislativa.<sup>41</sup> Se rescriben los textos con un estilo más accesible, si bien se cae en el problema de privilegiar un derecho bien escrito (*beau droit*) frente a un derecho justo (*bon droit*)

b) *Fines sociales*

La codificación persigue un fin civilizador, sostiene Cabrillac “*le droit étant au coeur de toute société humaine, sa manifestation la plus visible et la plus symbolique qui constitue le code, reflet des valeurs de la société qu’il engendre, peut être conçu comme l’instrument de civilisation*”.<sup>42</sup> La codificación busca constituir un nuevo orden social así como la unificación social y geográfica de la población. Se intenta, mediante la codificación, la unificación jurídica mediante la abolición de las costumbres.<sup>43</sup> En el caso francés, el programa revolucionario plantea un proyecto de transformación social creando un nuevo derecho civil,<sup>44</sup> así como logrando la unidad jurídica de Francia.<sup>45</sup>

c) *Fines políticos*

Como señalamos anteriormente, el código expresa el poder personal del soberano, además de que rinde un servicio a la consolidación de los Estados nacio-

<sup>40</sup>Remy Cabrillac, *Les codifications*, París, Presses Universitaires de France, 2002, p. 136. Seguimos de cerca a Cabrillac en el desarrollo de las finalidades de la codificación, véase pp. 136-181.

<sup>41</sup>Véase Jean-Philippe Lévy y André Castaldo, *Histoire du droit civil*, París, Dalloz, 2002, p. 7.

<sup>42</sup>Cabrillac, *op. cit.*, p. 147.

<sup>43</sup>Sobre la relación costumbres-codificación en Francia véase Paul-Ludwig Weinacht, “Teoría y política de la costumbre y de la codificación. Montesquieu y la doble cultura jurídica en la antigua Francia”, trad. Hugo Laitenberger, *Prudentia Iuris*, en *Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, núm. 52, Buenos Aires, Argentina, agosto, 2000.

<sup>44</sup>Jean Hilaire, *Histoire du droit. Introduction historique au droit et histoire des institutions publiques*, 9a ed, París, Dalloz, 2002, pp. 40 y 44.

<sup>45</sup>Marie-Hélène Renaut, *Histoire du droit de la famille*, París, Ellipses, 2003, p. 10.

nales.<sup>46</sup> La elaboración o bien la adopción de un código suele ir seguida del nombre del que la ordenó, en este sentido el Código Napoleón es un ejemplo claro de la asociación entre el Código y el codificador. Asimismo, el código puede estar al servicio de una ideología determinada. Todo código persigue el ideal de la instauración de un derecho bello y bueno, de la justicia.<sup>47</sup> Nuevamente el Código Napoleón sirve de ejemplo como portador de las ideas de la Ilustración y de la escuela del Derecho Natural.

### Las codificaciones en particular

Con el surgimiento del nuevo concepto de ley como producto de la voluntad general, las leyes formarán un todo coherente al proceder de un mismo grupo social, también coherente y articulado en sí mismo.<sup>48</sup> Se debe tener presente que el Estado moderno se erige como el titular de las funciones del *imperium* y de las capacidades normativas y a partir de ahí se define a las libertades desde una perspectiva más o menos autoritaria o más o menos revolucionaria.<sup>49</sup> El Estado no se contenta con avalar las codificaciones privadas sino que toma la tarea codificadora en su provecho político.<sup>50</sup>

Los Estados europeos en el siglo XVIII empezaron a desarrollar sus codificaciones particulares, resultado, en gran medida, del trabajo de juristas cercanos al poder político, no de juristas que formasen parte del ámbito universitario o judicial.<sup>51</sup> “Se trataba más bien, de funcionarios de gobierno o parlamentarios premunidos de la confianza y el respaldo de un soberano ilustrado.”<sup>52</sup>

Señala Franz Wieacker que el supuesto íntimo de las codificaciones iusnaturalistas era la convicción ilustrada de que la actividad libre, conforme a razón y ética del gobernante o la común voluntad nacional podían construir una sociedad mejor.<sup>53</sup>

<sup>46</sup>Motilla, *op. cit.*, p. 554.

<sup>47</sup>Cabrillac, *op. cit.*, p. 169.

<sup>48</sup>Cabo Martín, *op. cit.*, p. 21.

<sup>49</sup>Véase en este sentido a Maurizio Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, 2a ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 1995, p. 18. Existe una traducción al castellano del trabajo de Fioravanti, publicado por Trotta, 1996.

<sup>50</sup>Cabrillac, *op. cit.*, p. 79.

<sup>51</sup>Sobre los códigos francés, prusiano y austriaco véase el conocido trabajo de F.K. von Savigny, “Los tres códigos modernos”, en Friedrich Karl von Savigny, *Textos clásicos*, Estudio Preliminar de Agustín Squella, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 63-89.

<sup>52</sup>Ramos Núñez, *op. cit.*, p. 53.

<sup>53</sup>Franz Wieacker, *Historia del derecho privado de la edad moderna*, trad. Francisco Fernández Jardón, Granada, Editorial Comares, 2000, p. 303.

Las primeras se producen en Baviera, el *Codex juris Bavarici criminalis* de 1751, el *Codex juris Baravarici judicialis* de 1753 y el *Codex Maximilianeus Bavaricus civilis* de 1756, cuyo autor y comentarista fue Wiguläus Aloysius Frh. von Kreittmayr. Este código mantiene como subsidiario al *ius commune*, de ahí que se le considere precursor de las codificaciones del derecho natural.<sup>54</sup>

En Prusia, en 1794 entra en vigor la *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* (ALR), obra de Samuel von Cocceji en un primer término, terminada por Johann Heinrich Casimir von Carmer y Carl Gottlieb Svarez, misma que permaneció vigente hasta su derogación por el BGB el 1o de enero de 1900. La ALR es una “compilación de prácticamente todo el derecho vigente: civil, mercantil (terrestre y marítimo), constitucional, eclesiástico, penal y administrativo.”<sup>55</sup> Se trata del primer gran código de la época moderna.

En Austria, la codificación del derecho civil se produce paralelamente a la del ALR prusiano, si bien concluye posteriormente a la elaboración del *Code civil* francés. Los trabajos se iniciaron tempranamente en 1709 sin éxito, obteniéndose el primer resultado concreto por María Teresa que buscó unificar el derecho de los territorios austriacos. Encargó a una comisión en 1753 elaborar un *Codex Theresianus juris civilis*, basado en el *usus modernus*, completado y corregido por el derecho de la razón. Una segunda comisión asumió los trabajos presidida por Joseph Ritter von Azzoni, quien sustituyó el latín por el alemán como idioma de trabajo, dando a luz un proyecto en ocho volúmenes en 1766. Se designó una nueva comisión en 1772 que debía velar por la precisión, brevedad y simplicidad del código, privilegiando a la equidad natural frente a la complicación de la tradición romanista, prefiriendo los principios y eliminando el casuismo de los proyectos anteriores. Una primera parte del código se publicó como ley el 1o de noviembre de 1786 bajo el título de *Josephinisches Gesetzbuch* (con el nombre del emperador reinante José II). Un nuevo proyecto de inspiración romanista se preparó por K.A. von Martini, mismo que fue publicado experimentalmente en 1797 como *Westgalizisches Gesetzbuch* y sometido al mismo tiempo a revisión por los organismos públicos y facultades de derecho.

El ponente de las conclusiones del análisis fue un alumno de von Martini, Franz von Zeiller, para que finalmente el 1o de junio de 1811 se publicase el *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für die deutschen Erblande* (ABGB),<sup>56</sup>

<sup>54</sup>Gerhard Wesenberg y Gunter Wesener, *Historia del derecho privado moderno en Alemania y en Europa*, trad. José Javier de los Mozos Touya, Valladolid, Lex Nova, 1998, p. 251.

<sup>55</sup>Cannata, *Historia de la ciencia jurídica...*, op. cit., p. 182.

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 186.

calificado por Helmut Coing como modelo de un Código Civil puro, concebido como el derecho civil de una sociedad de ciudadanos libres e iguales.

Todos los códigos mencionados, sostiene Ramos Núñez, “no obstante haber sido dados bajo la inspiración parcial del humanismo del setecientos, no acogieron las ideas de libertad ni auspiciaron una firme voluntad de reforma burguesa, como luego acontecerá en Francia”,<sup>57</sup> en donde se produce la codificación más influyente en Europa y América, el *Code civil* de 1804 o Código Napoleón.<sup>58</sup>

Desde el siglo XVI se habían hecho en Francia intentos de una legislación general sin éxito. Será la Revolución Francesa la que asuma la tarea codificadora, que se desarrollará en un espacio de 20 años, durante los cuales Francia conocerá sucesivamente de diversos regímenes: monarquía constitucional, Convención, Directorio, Consulado e Imperio. La inestabilidad política se vio acompañada de inseguridad jurídica, ya que la desaparición del derecho del antiguo régimen tuvo que ser compensada con la aparición de un nuevo derecho.<sup>59</sup> En 1790 ante la Asamblea Constituyente se promovió una codificación y en 1791 se incluyó como objetivo dentro del texto constitucional, si bien el derecho privado emanado de la revolución se estaba publicado en forma de leyes particulares, conocido como derecho intermedio, mismo que preparó de alguna manera el camino para la codificación, al suprimir las cargas feudales, restringió el derecho de primogenitura, introdujo el matrimonio civil y el divorcio, así como un inicio del derecho de patentes.<sup>60</sup>

El proyecto de Código Civil le fue encargado por la Convención a un Comité de Legislación. Jean Jacques Régis de Cambacérés, “jurista de indiscutible pericia”, estableció tres comisiones en 1793, 1794 y 1796 respectivamente sin éxito. Si bien se obtuvieron diversos proyectos en esos años.<sup>61</sup>

Fue con Napoleón Bonaparte, después del golpe de Estado del 18 Brumario (9 de noviembre de 1799) quien primero como cónsul y posteriormente como Emperador le atribuía gran importancia a la redacción de un Código civil. Se designaron cuatro juristas para la tarea: François-Denis Tronchet,

<sup>57</sup>Ramos Núñez, *op. cit.*, p. 55.

<sup>58</sup>Coing, *Derecho privado europeo...*, *op. cit.*, p. 114. Los antecedentes remotos de la codificación en Francia pueden verse en Jean Louis Gazzaniga, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier, (coord.), *La codification*, París, Dalloz, Institute d'études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, 1996.

<sup>59</sup>René Robaye, *Une histoire du droit civil*, 2a ed., Belgique, Bruylant-Academia, 2000, p. 36.

<sup>60</sup>Wesenberg, Gerhard y Gunter Wesener, *Historia del derecho privado...*, *op. cit.*, p. 252.

<sup>61</sup>Véase Ettore Dezza, *Lezioni di storia della codificazione civile. Il Code Civil (1804) e l'Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1812)*, 2a ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 2000, pp. 21-33.



Félix-Bigot de Préameneu, Jacques de Maleville y Jean-Etienne Marie Portalis.<sup>62</sup>

El proyecto fue sometido al Tribunal Supremo y a los tribunales de apelación cuyas observaciones se remitieron al Consejo de Estado, que en 102 sesiones, 57 de ellas presididas por Napoleón Bonaparte, puso a punto el texto, para que el 21 de marzo de 1804 fuese publicado el Código Civil de los franceses, seguido en 1806 por el de procedimientos respectivo, en 1807 por el de Comercio,<sup>63</sup> el Penal en 1810 y el de enjuiciamiento criminal en 1811.

El Código Napoleón se ha interpretado como el resultado del compromiso entre el derecho romano y el derecho natural, así como del derecho consuetudinario francés.<sup>64</sup>

Sin duda el Código Napoleón ha sido el código más influyente de todos,<sup>65</sup> “primer y verdadero Código” según Paolo Grossi,<sup>66</sup> fue recibido ampliamente en Europa y América.<sup>67</sup> Bélgica,<sup>68</sup> Luxemburgo, Holanda, parte de Alemania, Polonia, Italia, España y Rumania; en Haití, México (Oaxaca), Bolivia, República Dominicana, Perú, Costa Rica y Venezuela.

Constitucionalismo y codificación son dos conceptos que se relacionan entre sí,<sup>69</sup> inclusive se concibe al constitucionalismo como un capítulo del proceso de codificación, referido al derecho público,<sup>70</sup> así, se habla del proceso de la codificación constitucional entendiéndolo por tal “*quello per cui la costituzionalizzazione si realizza con la produzione di un documento giuridico sistematico, di solito chiamato costituzione, o dichiarazione, o carta.*”<sup>71</sup> De cualquier manera se debe tener presente que constitucionalismo

<sup>62</sup>Cannata, *op. cit.*, p. 184.

<sup>63</sup>Sobre éste véase J.G. Locré, *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, París, Garnery, 1811.

<sup>64</sup>En este sentido Rodolfo Sacco, “Diritto romano e Code Napoléon”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986, p. 101.

<sup>65</sup>Sobre este aspecto André Cabanis, “Le Code hors la France” y Jean Louis Gazzaniga, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier (coord.), *La Codification*, Dalloz, París, Institute d'études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, 1996.

<sup>66</sup>Grossi, *op. cit.*, p. 70.

<sup>67</sup>Dezza, *Lezioni di storia della codificazione civile...*, *op. cit.*, pp. 85-90.

<sup>68</sup>Para su recepción en Bélgica véase Robaye, *Une histoire du droit civil, op. cit.*

<sup>69</sup>Sobre el tema véase Bartolomé Clavero, “Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 18, Florencia, 1989.

<sup>70</sup>Levaggi, *op. cit.*, p. 192, núm. 61.

<sup>71</sup>Giovanni Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna, I, Assolutismo e codificazione del diritto*, Boloña, Il Mulino, 2000, p. 24. Para una evolución del constitucionalismo véase el trabajo de Nicola Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, UTET Librería, 2001.

y codificación no van necesariamente juntos en términos de evolución histórica, de ahí que se tengan ejemplos de codificación del derecho, previas al constitucionalismo y regímenes constitucionales que no han visto su derecho codificarse.

Aun así, la codificación, como instrumento para imponer seguridad y certeza jurídica, se verá impulsada por los textos constitucionales, así la Constitución de Cádiz estableció la codificación como modo de expresión del derecho; en su artículo 258 se disponía que el Código Civil, el de Comercio y el Criminal serían uno solo para toda la monarquía.<sup>72</sup> La disposición constitucional española excluyó en su texto los códigos procesales, “lo que explica que actualmente en España no tengan códigos de procedimientos, sino leyes de enjuiciamiento tanto civil como criminal...”<sup>73</sup>

La integración de las Cortes de Cádiz favoreció al bando liberal, compuesto principalmente por hombres ilustrados de clase media. Con estas Cortes, “nos hallamos en plena y abierta revolución liberal”.<sup>74</sup> Ellas llevaron a cabo una serie de reformas de tipo eminentemente liberal. La más trascendental por articular el sistema de gobierno y cubrir la totalidad del área política fue la Constitución de Cádiz.

La discusión de su articulado se inició en agosto de 1811 y terminó en marzo de 1812; el documento se promulgó, una vez aprobado, el 19 del mismo mes. El 20 de septiembre de 1813 se clausuraron las Cortes generales y extraordinarias que fungieron como constituyentes. El 10 de octubre se reunieron las ordinarias, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución. Se promulgó el 19 de marzo de 1812.<sup>75</sup>

El nuevo sistema político español convirtió a la ley publicada en fuente exclusiva y excluyente de derecho.<sup>76</sup>

<sup>72</sup>Véase sobre este punto y sobre la codificación en México, tanto a nivel federal como estatal, Oscar Cruz Barney, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

<sup>73</sup>José Luis Soberanes Fernández, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año X, núm. 10, México, 1986, pp. 378-379.

<sup>74</sup>Miranda, *Las ideas...*, *op. cit.*, p. 223.

<sup>75</sup>Véase la “Constitución política de la Monarquía española, promulgada el Cádiz á 19 de marzo de 1812”, en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a ed., México, Porrúa, 2004.

<sup>76</sup>Marta Lorente Sariñena, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 22.

La libertad de imprenta, consagrada en la Constitución, rápidamente dio frutos, tales como *El pensador mexicano* de José Joaquín Fernández de Lizardi y *El jugueteillo* de Carlos María de Bustamante.<sup>77</sup>

Los primeros intentos codificadores en España se presentan sin resultados, con la Constitución de Bayona de 1808. El artículo 258 de la Constitución de Cádiz establecía que: “El código civil y criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes.”

La disposición constitucional llevó al establecimiento de las comisiones de redacción de los códigos civiles y criminales. La comisión para el Código Civil quedó integrada por D. Ramón Utges, D. José de Espiga y Gadea, D. José Antonio Sombiela, ex-diputados de las cortes generales y extraordinarias; D. Manuel Ruiz Dávila, abogado; D. Francisco Marina, canónigo de San Isidro; D. Antonio Tamaro, abogado en Cataluña, y D. Manuel de Lardizábal, ministro del extinto Consejo de Castilla. Para la del Código Criminal se nombró a D. José María Calatrava, D. Agustín Argüelles, ambos ex-diputados de las Cortes Generales y extraordinarias; D. Manuel José Quintana, secretario de la interpretación de lenguas; D. Manuel Cuadros; D. Eugenio Tapia, redactor de la gaceta del gobierno; D. Guillermo Moragues, ex-diputado de las Cortes Generales y extraordinarias; y D. Nicolás Salcedo, vecino de Madrid.<sup>78</sup> Los trabajos dieron como fruto la redacción del primer proyecto de Código Civil español en 1821, que incorpora en su articulado materias de derecho público o constitucional.<sup>79</sup> El primer proyecto completo de Código Civil en España se redactó en 1836 y sirvió de base para el proyecto de 1851, mejor conocido como *Proyecto de García Goyena o Proyecto Isabelino*,<sup>80</sup> de enorme influencia en México.<sup>81</sup> El Proyecto de García Goyena fue objeto en su momento de tres grandes críticas consistentes en su afrancesamiento, la regulación sobre

<sup>77</sup>Silvio Zavala, “La Constitución Política de Cádiz, 1812. Marco histórico”, en Patricia, Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999, p. 17.

<sup>78</sup>*Orden de 5 de abril de 1814. Se nombran los individuos que han de componer las comisiones de los códigos civil y criminal, en Clección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Ordinarias, desde 25 de setiembre de 1813, día de su instalacion, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas. Mandada publicar de orden de las actuales*, t. III, México, Cuarta Parte del Seminario Judicial, Imprenta de J.M. Lara, 1853.

<sup>79</sup>Baró Pazos, *op. cit.*, p. 17.

<sup>80</sup>Véase Florencio García Goyena, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

<sup>81</sup>El nombre correcto de su autor es Florencio Francisco García de Ororbía y no Florencio García Goyena, que era el apellido de su padre. Véase María Reparáz Padrós, “García Goyena: Biografía de un jurista liberal (Una aportación al estudio de la codificación civil española), *Anuario de historia del derecho español*, t. LXVI, Madrid, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Presidencia, 1996, p. 690.

matrimonio influida por las doctrinas de Pistoya, Pothier y el mismo Código Napoleón; y su tendencia centralista en detrimento de los derechos forales.<sup>82</sup> Sin embargo, serviría como fuente principal para el Código Civil español, publicado por virtud de la Ley de 11 de mayo, mediante Real Decreto de 6 de octubre de 1888.<sup>83</sup> Sostiene Baró Pazos que el Código de 1888 constituye el último eslabón de la legislación liberal, y la consolidación del orden burgués y del Estado de derecho en España.<sup>84</sup>

## Bibliografía

- BARÓ PAZOS, Juan, *La codificación del derecho civil en España (1808-1889)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1992.
- CABANIS, André, “Le Code hors la France”, en Jean Louis Gazzaniga, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier (coord.), *La Codification*, París, Dalloz, Institute d’études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, 1996.
- CABO MARTÍN, Carlos de, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000.
- CABRILLAC, Rémy, *Les Codifications*, París, Presses Universitaires de France, 2002.
- CANNATA, Claudio Augusto, *Historia de la ciencia jurídica europea*, trad. Laura Gutiérrez-Masson, Madrid, Tecnos, 1996.
- CAPPELLINI, Paolo, “Códigos”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.
- CASTÁN VÁZQUEZ, José María, “La influencia de García Goyena en las codificaciones americanas”, *Revista de derecho privado*, Madrid, marzo, 1989.
- CLAVERO, Bartolomé, “Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 18, Florencia, 1989.
- Código Civil precedido de los artículos que han sido reformados en virtud de lo dispuesto en la Ley de 26 de mayo de 1889, y al que seguirá un Apéndice en que se le anota por la Redacción de la gaceta Jurídico-Universal*, Madrid, Manuel Minuesa de los Ríos, Impresor, 1889.

<sup>82</sup>José María Castán Vázquez, “La influencia de García Goyena en las codificaciones americanas”, *Revista de derecho privado*, Madrid, marzo, 1989, pp. 222-223.

<sup>83</sup>Véase *Código Civil precedido de los artículos que han sido reformados en virtud de lo dispuesto en la Ley de 26 de mayo de 1889, y al que seguirá un Apéndice en que se le anota por la Redacción de la gaceta Jurídico-Universal*, Madrid, Manuel Minuesa de los Ríos, Impresor, 1889, pp. 17-18.

<sup>84</sup>Baró Pazos, *op. cit.*, p. 19.

- COING, Helmut, *Derecho privado europeo. I: Derecho común más antiguo (1500-1800)*, trad. y apostillas de Antonio Pérez Martín, t. I, . España, Fundación Cultural del Notariado, 1996.
- “Constitución política de la Monarquía española, promulgada el Cádiz á 19 de marzo de 1812”, en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a ed., México, Porrúa, 2004.
- CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., *Manual de historia del derecho español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- COSTA, Pietro, “Derechos”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- COSTANZO, Pasquale (coord.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, Facoltà di Giurisprudenza della Università di Camerino, 1999.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- DEZZA, Ettore, *Lezioni di Storia della codificazione civile. Il Code Civil (1804) e l'Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1812)*, 2a ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 2000.
- Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua...*, compuesto por la Real Academia Española, t. I, Madrid, Imprenta de Francisco del Hierro, 1726, ed. facsimilar, Gredos, 1990.
- DICKMANN, Renzo, “Codificazione e processo legislativo”, en Costanzo, Pasquale (coord.), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, Facoltà di Giurisprudenza della Università di Camerino, 1999.
- DUFOUR, Alfred, *Droits de l'homme droit naturel et histoire*, París, Presses Universitaires de France, 1991.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 1999.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de la constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, 3a ed., España, Trotta, 2000.
- \_\_\_\_\_ (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- \_\_\_\_\_, “Estado y Constitución”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, 2a ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 1995.
- GARCÍA GOYENA, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.
- GAZZANIGA, Jean Louis, “Le code avant le code”, en Bernard Beignier (coord.), *La Codification*, París, Dalloz, Institute d'études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, 1996.

- , “La dimensión histórica de las libertades y derechos fundamentales” en Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche y Thierry Revet (coords.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8a ed., París, Dalloz, 2002.
- GROSSI, Paolo, *Mitología jurídica de la modernidad*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La codificación civil en Iberoamérica. Siglos XIX y XX*, Chile, edit. Jurídica del Chile, 2000.
- HILAIRE, Jean, *Histoire du droit. Introduction historique au droit et histoire des institutions publiques*, 9a ed, París, Dalloz, 2002.
- LOCRE, J.G., *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, París, Garnery, 1811.
- LEVAGGI, Abelardo, *Manual de historia del derecho argentino*, t. I, 2a ed., Buenos Aires, Depalma, 1998.
- LÉVY, Jean-Philippe y André Castaldo, *Histoire du droit civil*, París, Dalloz, 2002.
- LORENTE SARIÑENA, Marta, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- MARAVALL, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, 2 ts., 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986,
- MATTEUCCI, Incola, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, UTET Libreria, 2001.
- MOTILLA, Agustín, “La codificación como técnica de producción legislativa”, *Revista de derecho privado*, Madrid, junio, 1987.
- OPPETIT, Bruno, *Essai sur la codification*, París, Presses Universitaires de France, 1998.
- “Orden de 5 de abril de 1814. Se nombran los individuos que han de componer las comisiones de los códigos civil y criminal”, en *Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Ordinarias, desde 25 de setiembre de 1813, día de su instalacion, hasta 11 de mayo de 1814, en que fueron disueltas. Mandada publicar de orden de las actuales*, t. III, Cuarta Parte del *Semanario Judicial*, México, Imprenta de J.M. Lara, 1853,
- PUGLIESE, Giovanni, “Spunti e precedenti romani delle moderne codificazioni”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986.
- RAMOS NÚÑEZ, Carlos, *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997.
- RENAUT, Marie-Hélène, *Histoire du droit de la famille*, París, Ellipses, 2003.
- REPARÁZ PADRÓS, María, “García Goyena: Biografía de un jurista liberal (Una aportación al estudio de la codificación civil española)”, *Anuario de historia del derecho español*, t. LXVI, Madrid, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Presidencia, 1996.
- ROBAYE, Rene, *Une histoire du droit civil*, 2a ed., Bélgica, Bruylant-Academia, 2000.

- SACCO, Rodolfo. “Diritto romano e Code Napoléon”, *Index, Quaderni camerti di studi romanistici*, núm. 14, Nápoles, Jovene Editore, 1986.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 10, núm. 10, México, 1986.
- TARELLO, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna. I. Assolutismo e codificazione del diritto*, Boloña, Il Mulino, 2000.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987.
- VON, SAVIGNY, F.K., *Textos clásicos*, México, Estudio Preliminar de Agustín Squella, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- WEINACHT, Paul-Ludwig, “Teoría y política de la costumbre y de la codificación. Montesquieu y la doble cultura jurídica en la antigua Francia”, trad. Hugo Laitenberger, *Prudentia Iuris. Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires*, núm. 52, Argentina, agosto, 2000.
- WESENBERG, Gerhard y Gunter Wesener, *Historia del derecho privado moderno en Alemania y en Europa*, trad. José Javier de los Mozos Touya, Valladolid, Lex Nova, 1998.
- WIEACKER, Franz, *Historia del derecho privado de la Edad Moderna*, trad. Francisco Fernández Jardón, Granada, edit. Comares, 2000.
- ZAVALA, Silvio, “La Constitución política de Cádiz, 1812. Marco histórico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999.
- ZIMMERMANN, Reinhard, *Estudios de derecho privado europeo*, trad. Antoni Vaquer Aloy, Madrid, Civitas, 2000.

# La Constitución de Apatzingán

Alfonso Noriega

## Los hechos. La lucha por la soberanía y la igualdad

Era jueves, festividad de Corpus del año de 1808, en la tranquila y confiada capital de la Nueva España. Desde la víspera, los repiques de la catedral a vuelta de esquila anunciaban jubilosamente la gran ceremonia de la procesión de la Sagrada Eucaristía.

A las 11 de la mañana, después de la solemne misa oficiada en catedral y junto a uno de los costados del edificio, precisamente desde el Empe-dradillo, se inició el grandioso desfile por las calles de Tacuba, Santa Clara, Vergara, 2a y 3a de San Francisco y la de Plateros, y una parte de la plaza mayor, para entrar finalmente por la puerta mayor de la catedral.

En la solemne procesión, que presenciaban con respeto extraordinario la mayor parte de los habitantes de la ciudad, desfilaron las hermandades con sus pendones y farolas colocadas en largos bastones; las cofradías con sus guiones y estandartes; señoras de saya y mantilla, con escapulario y velas de cera; educandas de las hermanas de la caridad; los bedeles de la universidad con su traje talar de terciopelo morado y sus mazas de plata al hombro; los colegios nacionales; gregorianos, mineros, luteranos, seminaristas, todos ellos de manto y beca y usando el bonete de igual color que el rodete o la rosca; las comunidades religiosas, precedidas cada una de su cruz y ciriales; los rectores de los colegios y prelados religiosos; el Claustro de doctores con traje talar, muceta y borla doctoral en la mano;

### Sumario

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Los hechos. La Lucha por la soberanía y la igualdad . . . . .                                                                               | 1  |
| Esquema general del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana . . . . .                                                | 15 |
| Principios o elementos constitucionales de la religión. Influencia del pensamiento religioso en las ideas demoliberales. . . . .            | 16 |
| De la soberanía. Desenvolvimiento de la idea de soberanía en el pensamiento de la insurgencia mexicana . . . . .                            | 23 |
| Los autores de la Constitución. . . . .                                                                                                     | 29 |
| Principios o elementos constitucionales. Los derechos del hombre en la Constitución de 1814. Análisis de las garantías declaradas . . . . . | 48 |
| De la forma de gobierno. De las supremas autoridades. . . . .                                                                               | 68 |
| Consideraciones generales . . . . .                                                                                                         | 75 |
| Bibliografía . . . . .                                                                                                                      | 77 |



la Archicofradía del Santísimo, con su estandarte; las parroquias, el clero secular con los sacerdotes revestidos de sobrepellices; la curia y por fin, en el lugar de honor, bajo riquísimo palio y conducida por el ilustrísimo arzobispo don Francisco Javier de Lizana y Beaumont, venía la custodia. Seguían al Santísimo Sacramento los miembros del honorable ayuntamiento, con maceiros, y al final cerraba el cortejo el virrey don José de Iturrigaray.

Los regidores del ayuntamiento eran personas muy principales y por serlo, gozaban de un puesto de honor y dignidad, señalado por cadenas de oro, ropaje suntuoso y asiento bajo dosel, en la gran catedral de México. La importancia del ayuntamiento de la Ciudad de México y la categoría de sus miembros, especialmente en el momento histórico a que nos referimos, fue destacada por don Lucas Alamán en los siguientes términos:

Entre las diversas corporaciones que existían en la época de que hablamos (1808), el ayuntamiento de la capital y el consulado fueron los que más parte tuvieron en los acontecimientos de que vamos a ocuparnos. Se componían primero, como todos los ayuntamientos en aquel tiempo, de cierto número de regidores perpetuos y hereditarios, y éstos nombraban cada año dos alcaldes y cada dos, seis regidores incluso el síndico. Los regidores perpetuos en número de quince, eran antiguos mayorazgos, de muy corta instrucción en lo general y los más de ellos arruinados en sus fortunas. Los alcaldes y regidores elegidos, que se llamaban honorarios, se escogían entre las personas más notables del comercio de la clase propietaria y se tomaban también de entre los abogados más distinguidos a los que siempre pertenecía el síndico, y esos últimos eran los que generalmente, por la superioridad de sus luces ejercían un grande influjo sobre la corporación. Así se verificaba en 1808 con respecto a los licenciados don Francisco Primo Verdad y Ramos y don Juan Francisco Azcárate, síndico el primero y regidor el segundo, cuyo nombramiento había obtenido por influjo del virrey. Los regidores perpetuos eran casi todos americanos, habiendo heredado estos empleos de sus padres, quienes los habían comprado para dar lustre a sus familias, y por esto el ayuntamiento de México puede ser considerado como el representante de aquel partido; los alcaldes y los regidores honorarios se solían nombrar por mitad europeos y americanos. La presidencia de la corporación había sido motivo de muchas disputas y representaciones, resistiendo el ayuntamiento tener a su cabeza a los corregidores o intendentes en el periodo de que hablamos; presidía el alcalde más antiguo, que lo era don José Mariano Fagoaga. El ayuntamiento gozaba los honores de grande de España y la ciudad debía tener el primer lugar, en los congresos de la Nueva España, que como hemos visto, cesaron de reunirse mucho tiempo hacía.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Lucas Alamán, *Historia de Méjico*, t. I, México, Edit. Jus, 1945, p. 62.

Nada hacía presagiar que esta Nueva España, fiel Colonia de su majestad Carlos IV y por lo tanto, monárquica y católica, vivía sus últimos momentos de esplendor como parte del imperio. Nadie podía precisar que el espíritu de la revolución, el espíritu de la independencia, estaban invisibles y presentes en esta solemne y grandiosa procesión del Corpus, aun cuando todo en el exterior proclamara el espíritu opuesto, es decir, el culto por la tradición. El espíritu de independencia se encontraba real y activo en la mente de muchos de esos regidores y en la de muchos otros hombres que habían logrado descubrir el hondo significado de lo que es una patria. Y en la conciencia adormilada y desorientada de las grandes masas, que esperaban sin saberlo el llamado de sus jefes, de sus héroes, alentaba ese mismo espíritu de lucha y de rebeldía.

La chispa prendió bien pronto. En *La Gaceta* del 16 de julio de 1808, se publicaron las noticias llegadas el día 8 del mismo mes, en el “cajón” dirigido al señor virrey de Nueva España, y en el que se le informaba de la “abdicación” que había hecho de la corona el rey de las Españas y de las Indias, en unión del príncipe de Austria, a favor del emperador de los franceses.

En esta situación, el H. ayuntamiento de la Ciudad de México se reunió en cabildo extraordinario el 19 de julio del mismo año y el síndico de la comisión, don Francisco Primo Verdad y Ramos, haciendo referencia a las noticias publicadas en *La Gaceta*, planteó la situación, calificándola como el “asunto más crítico, arduo y delicado que puede ocurrir en esta muy leal, insigne y nobilísima ciudad desde el momento feliz de su gloriosa conquista”.

Durante el curso del debate, el regidor don Juan Francisco Azcárate presentó una moción que, apoyada por don Francisco Primo Verdad y Ramos, fue aprobada por todos los regidores, levantándose el acta correspondiente por el escribano del ayuntamiento.

Acto continuo, y a moción también del regidor Azcárate, y el ayuntamiento en pleno salió del palacio municipal y se dirigió en coches “rodeado de un inmenso pueblo” al palacio virreinal. La guardia, contra la costumbre establecida, le hizo los honores militares. Los miembros del ayuntamiento, recibidos por el virrey, presentáronse vestidos de gala. Con la rodilla en tierra, puestos los sombreros y con la mano en el puño de la espada, juraron fidelidad al rey Fernando VII, negándose a reconocer por monarca a Napoleón o a cualquiera de su familia. Hicieron entrega de un memorial, en el que se decía lo siguiente: “Que la muy noble, insigne, muy leal e imperial Ciudad de México, metrópoli de la América Septentrional ha leído con el mayor asombro las tristes noticias que comprenden las gacetas de Madrid, de trece, diecisiete y veinte de mayo” y manifiestan el sentimiento y sorpresa con que los habitantes de la capital habían visto las renunciaciones de la familia real, arrancadas por la violencia y por lo mismo insuficientes y nulas; que en

esta situación y por la ausencia de los legítimos herederos del trono, residía la soberanía en el reino y las diversas clases que lo formaban, y aunque muy particularmente en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia y en los cuerpos que llevaba la voz pública, los cuales la conservarían para entregarla al legítimo soberano, cuando libre de toda presión extranjera y apto para ejercerla, ocupase el trono que le correspondía; que entre tanto el país se debería regir por las leyes establecidas; el ayuntamiento de México, en consecuencia de estos principios y en representación de toda la Nueva España, como su metrópoli, sostendría lealmente los derechos de la familia reinante y que para llevar a efecto la resolución tomada, pedía que el virrey continuase al frente de los destinos del país, provisionalmente como virrey, gobernador y capitán general, no debiendo entregar el poder a nación ninguna extranjera, ni aun a la misma España, hasta que no se hallase la Península libre de los ejércitos franceses y pudiese obrar sin la presión más leve. El memorial continuaba diciendo que:

El virrey, las autoridades eclesiásticas, civiles y militares, debían prestar juramento al ayuntamiento, audiencia y demás tribunales, de gobernar al país conforme a las leyes establecidas, defender el territorio de la Nueva España y conservar sus derechos y su integridad. La corporación ofrecía, como representante del pueblo, las vidas y haciendas de todos los habitantes, los cuales estaban dispuestos a sacrificar una y otras en defensa de sus reyes y en prueba de su nunca desmentida fidelidad.

El mismo día, el virrey Iturrigaray pasó la representación del ayuntamiento en consulta al real acuerdo. Los oidores quedaron muy sorprendidos al ver que el ayuntamiento pretendía tomar la representación del país entero, y como portavoz del pueblo tratara de establecer el nuevo gobierno provisional. El real acuerdo resolvió contestar a la consulta del virrey desaprobando la proposición del ayuntamiento de que se formase un gobierno provisional y manifestando su extrañeza al ver a la corporación tomar la voz del reino entero. En concepto del acuerdo, no habiendo sufrido alteración ninguna el orden establecido en la Nueva España, las autoridades deberían seguir como hasta entonces, ya que emanaban de la voluntad real y habían prestado el juramento de fidelidad a sus reyes. Sin embargo, para obrar en completa armonía con el virrey, que concurrió a una junta celebrada el día 21 de julio, se le propuso que contestase al ayuntamiento dándole las gracias por el acendrado patriotismo que revelaba en su digna exposición, pero previniéndole que en lo sucesivo se concretase a llevar únicamente la voz de la ciudad y no de las demás ciudades y villas del reino, que de ninguna manera le correspondían.

Transcurridos algunos días, la Audiencia, por medio del oidor Aguirre, advirtió al virrey que, para evitar manifestaciones públicas como la que se había efectuado al entregarle el ayuntamiento la exposición, lo conveniente era que se entendiese en lo sucesivo con él por medio de una comisión. El ayuntamiento vio en esto un desaire e insistió en presentarse como lo había hecho antes. El síndico Verdad y el marqués de Uluapa fueron designados para tratar este punto con el virrey. Iturrigaray se manifestó favorable a la corporación y los comisionados volvieron dando cuenta del buen resultado de la entrevista. Con este apoyo del virrey, el ayuntamiento en pleno se dirigió a palacio para saber la resolución del acuerdo respecto a la exposición que había presentado. La Audiencia vio con disgusto la condescendencia del virrey, y en el acuerdo que poco después tuvo, y al cual asistió Iturrigaray, procuró inclinarle a que obrase de inconformidad; pero el virrey siguió mostrando una actitud favorable al ayuntamiento.

Los acuerdos celebrados y la representación del ayuntamiento dieron motivo a múltiples discusiones y a insistentes rumores entre los habitantes de la capital, cundiendo una incipiente agitación. En la representación creían unos descubrir miras embozadas de emancipar la Nueva España de su metrópoli y censuraban no menos la conducta del ayuntamiento por haberla presentado, que al virrey por admitirla. Otros, por el contrario, encontraban censurable la resistencia del acuerdo a unas pretensiones que en concepto de ellos eran justas, pues así se evitaba que ningún monarca intruso o usurpador de los legítimos reyes de España pusiese sus condiciones en América. Esta creciente agitación y la idea de una junta nacional que halagaba al virrey, toda vez que lo ponía a la cabeza del gobierno, hicieron que Iturrigaray, que acogía con gusto las ideas del ayuntamiento, dispusiera, no obstante las advertencias que le hizo la Audiencia en sentido contrario, que el nueve de agosto del mismo año de 1808, se celebrase una junta en palacio, compuesta por la Audiencia, el ayuntamiento, los tribunales, el arzobispo y un grupo de personas escogidas entre las más respetables en la sociedad. Los puntos que se habían de tratar en esa junta versaban acerca de la estabilidad de las autoridades constituidas; sobre la organización de un gobierno provisional para aquellos negocios que exigían resolución oficial inmediata; sobre si el virrey podía o no actuar en sustitución del monarca; sobre la distribución de gracias que deberían concederse y otros puntos de menor importancia.

Llegado el día de la junta y abierta la sesión, el virrey invitó al licenciado don Francisco Primo Verdad y Ramos, síndico del ayuntamiento, para que expusiese los puntos de vista de esa corporación. El licenciado Verdad lo hizo, manifestando las razones que el ayuntamiento había tenido para presentar su representación al virrey, y dijo que por hallarse la nación sin su legítimo monarca, había vuelto al pueblo la soberanía. Procuró demostrar la necesi-

dad que había de formar un gobierno provisional apoyando su tesis en una Ley de Partida y terminó proponiendo que el virrey y la junta proclamasen y jurasen a Fernando VII por rey de España. El oidor Aguirre pide entonces al síndico del ayuntamiento que dijese cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía, y el licenciado Verdad, esquivando la respuesta que bien conocía, contestó que las autoridades establecidas, sin dar la expresión auténtica de su pensamiento.

Los fiscales de la Audiencia impugnaron aquella exposición declarándola sediciosa y subversiva, y el inquisidor don Bernardo Prado y Obejero la tachó de herética y anatematizada, disolviéndose la junta sin tomar acuerdo alguno.

Así se frustró este primer intento de afirmar la idea de la soberanía del pueblo y preparar la independencia de la Nueva España por un medio que hubiera evitado la revolución.

Pero es necesario preguntarnos ¿cuáles eran en el fondo las ideas del licenciado Primo Verdad y de don Juan Francisco Azcárate? La clave de la respuesta a esta pregunta se encuentra en el pensamiento de quien, sin duda alguna, además de amigo fue mentor y maestro de los dos personajes mencionados. Me refiero al padre fray Melchor Talamantes, natural del Perú, que era el ideólogo de la representación del ayuntamiento y el inspirador del licenciado Verdad, del regidor Azcárate, del marqués de Uluapa y de todos los promotores del movimiento de 1808. El padre Talamantes presentó al ayuntamiento un estudio titulado *Congreso nacional del reyno de la Nueva España* y otro llamado *Representación nacional de las colonias*, demostrando que,

...desde el punto mismo que se nos hizo saber que los reinos de España se habían cedido a una potencia extranjera, que las Américas a una voz han resistido a esta nueva y violenta dominación; que han desaparecido para ellas como de improviso los tribunales supremos destinados para el arreglo y conservación de las Indias, se han roto del todo para nosotros los vínculos con la Metrópoli y, no subsisten para dirigirnos sino las leyes puramente regionales;

que ni la Audiencia ni el virrey podían oponerse por carecer de facultades legislativas de todo género, pues no obraban en nombre del pueblo, sino del rey cuya autoridad había desaparecido, y por tanto no podían subsistir. En semejante estado de cosas la representación nacional corresponde al pueblo por la naturaleza que ha dividido a unos países de otros, por la fuerza que lo pone en aptitud de resistir a los enemigos y defender sus derechos, y por la política que da a los ciudadanos la facultad de concurrir activa y pasivamente a formar la administración pública.

Pero más aún, entre los papeles recogidos al padre Talamantes cuando fue puesto en prisión, se encontró un documento que contenía el plan revo-

lucionario de aquel grupo y que don Francisco Bulnes copia de Alamán y lo comenta de esta manera:

El plan del licenciado Verdad fue realizar la independencia con España estableciendo en Nueva España la monarquía confiada a Fernando VII o a su dinastía. Es casi seguro que el plan ostensible del licenciado Verdad ocultaba otro que no entregó a la historia, pero que se puede conocer. El licenciado Verdad y fray Melchor Talamantes mantenían relaciones íntimas de amistad, fueron ambos perseguidos al mismo tiempo y ambos murieron en la prisión; es seguro que tenían los mismos ideales políticos. Al ser aprehendido fray Melchor Talamantes y cateado su domicilio, entre sus papeles fueron encontrados, escritos de su letra, unos apuntes para el plan de independencia, que no podían ser agradables ni tolerables para el gobierno español. En estos apuntes hay que leer el verdadero plan de la independencia que en el fondo sostenían sus iniciadores en el año de 1808.

Según Talamantes debía elegirse un Congreso Nacional Americano para ejercer todos los derechos de la soberanía, teniendo facultades para dictar las siguientes medidas:

1. Nombrar al virrey capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás.
2. Proveer todas las vacantes civiles y eclesiásticas.
3. Trasladar a la capital los caudales del erario y arreglar su administración.
4. Convocar un concilio provincial para acordar los medios de cumplir aquí lo que está reservado a Su Santidad.
5. Suspender al tribunal de la Inquisición la autoridad civil, dejándole sólo la espiritual, y ésta con sujeción al metropolitano.
6. Erigir un tribunal de revisión de la correspondencia de Europa, para que la reconociese toda, entregando a los particulares las cartas en que no encontrase reparo y reteniendo las demás.
7. Conocer y determinar los recursos que las leyes reservaban a S.M.
8. Extinguir todos los mayorazgos, vínculos y cualesquiera otras pensiones pertenecientes a individuos existentes en Europa, incluso al estado y marquesado del Valle.
9. Declarar terminados todos los créditos activos y pasivos de la metrópoli, con esta parte de las Américas.
10. Extinguir la consolidación, arbitrar medios de indemnizar a los perjudicados y restituir las cosas a su estado primitivo.
11. Extinguir todos los subsidios y contribuciones eclesiásticas, excepto las de media anata y dos novenos.
12. Arreglar los ramos de comercio, minería, agricultura e industria, quitándoles las trabas.
13. Nombrar embajador que pasase a los Estados Unidos a tratar de alianza y pedir auxilios. Hecho todo esto, debe reservarse (decía) para la última sesión del Congreso Americano, el tratar de la sucesión a la corona de España y de las Indias, la cual no quiere que se decida con la prisa y desasosiego que lo hizo México el día 29 de julio de 1808, y todas las demás ciudades, villas y lugares de la Nueva España, sino con examen muy detenido; porque considera la cuestión tan grave y complicada, que en su concepto no era posible señalar el número de sesiones que serían necesarias para

resolverla. Si al fin se resolvía, se debía reconocer al declarado por el Congreso Americano soberano legítimo de España y de las Indias, prestando antes varios juramentos, uno de los cuales debía ser el de aprobar todo lo determinado por el Congreso de Nueva España y confirmar en sus empleos y destinos a todos los que hubiesen sido colocados por él.<sup>2</sup>

El plan de Talamantes –basta leerlo y detenerse brevemente a considerar sus puntos esenciales– postulaba cuestiones que se han desenvuelto en las revoluciones de México y que se realizaron en el país en el transcurso de más de 100 años, dando testimonio de su profundo sentido revolucionario y de su intuición de los problemas de nuestra patria.

Bulnes no comparte esta opinión y afirma lo siguiente:

El plan de Talamantes era completamente antirrevolucionario a fuerza de ser revolucionario. Contena principios muy avanzados que actualmente consideramos los mexicanos como necesarios, pero que el clero de Nueva España hubiera rechazado con todo su poder, que era inmenso, y desde el momento en que la Iglesia católica hubiese declarado monstruosidades ateas las proposiciones de Talamantes, todas las clases sociales se habrían puesto del lado de la religión mancillada y ofendida, hundiéndose la causa de la independencia en el horror de un pueblo por las herejías.

Dominaba todo el territorio de la Nueva España una agitación evidente cuando estalló la insurrección de Hidalgo, Allende, Aldama y demás héroes de nuestra independencia en la forma que todos conocemos. Don Miguel Hidalgo, no obstante su ilustración bien demostrada, no se preocupó por justificar el movimiento con ninguna declaración que pusiera de manifiesto las ideas políticas que animaban a los revolucionarios de Dolores Hidalgo, fuera del falso grito de ¡Viva Fernando VII! No obstante, en sus manifiestos y bandos encontramos la terminología bien conocida: “la nación, la libertad” y otras similares. Así en el manifiesto que el señor don Miguel Hidalgo y Costilla hizo al pueblo para defender sus derechos y que publicó en la ciudad de Guadalajara, leemos lo siguiente:

Todos mis delitos traen su origen del deseo de vuestra felicidad; si éste no me hubiese hecho tomar las armas, yo disfrutaría una vida dulce, suave y tranquila; yo pasaría por verdadero católico como lo soy, y me lisonjeo de serlo; jamás habría habido quien se atreviese a denigrarme con la infame nota de herejía. ¿Pero de qué medios se habían de valer los españoles europeos, en cuyas opresoras manos estaba nuestra suerte? La empresa era demasiado ardua: La nación,

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 494.

que tanto tiempo estuvo aletargada, despierta repentinamente de su sueño a la dulce voz de la libertad, corren apresurados los pueblos, y toman las armas para sostenerla a toda costa...

Don Miguel Hidalgo y Costilla –afirma Felipe Tena Ramírez– no alcanzó sino la oportunidad de encender la guerra. Su programa de organización social y política, apenas esbozado, se concretó en el bando que promulgó en Guadalajara, el 6 de diciembre de 1810, menos de tres meses después del Grito de Dolores, poco más de un mes antes del desastre de Puente de Calderón. En ese bando, Hidalgo se excusa de no poder dictar las providencias adecuadas en bien de la nación, en virtud de las críticas circunstancias del día y decide atender por lo pronto lo más urgente por medio de esas declaraciones:

I. Que todos los dueños de esclavos, deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo. II. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía. III. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común quedando abolido el del sellado. Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla, sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone.<sup>3</sup>

Muerto el Padre de la Independencia, Rayón, con mejores luces que los demás caudillos, sabía que la revolución no podía hacer verdaderos progresos, a pesar de las ventajas obtenidas en el sur por Morelos y por él mismo, mientras no hubiese un centro de autoridad de quien los demás jefes dependieran y que fuera capaz de dirigir uniforme y acertadamente todos los movimientos; en una palabra, mientras no hubiese algo a lo que pudiera darse el nombre de gobierno. Con esta intención trató de formarlo, e hizo recaer la autoridad suprema en su propia persona.

Esta pretensión de Rayón –comenta Alamán– era fundada y la ambición particular estaba conforme con la conveniencia pública, lo que no suele ser común, pues no había entre todos los jefes insurgentes ninguno como él que pudiera desempeñar el gobierno, pero necesitaba revestirse de un nuevo título porque la autoridad que tenía delegada por Allende e Hidalgo y el carácter de ministro del último, no era ni reconocida aquélla, ni respetado éste por ninguno de sus compañeros.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 21-22.

<sup>4</sup>Alamán, *op. cit.*, t. II, p. 353.



Efectuada una junta en Zitácuaro, a la que asistieron los principales jefes del movimiento, se acordó constituir una junta que tomó el título de Suprema Junta Gubernativa de América. Debería funcionar con tres vocales, que se podían aumentar hasta cinco. Los nombramientos recayeron en el licenciado José Ignacio López Rayón para presidente y don José María Liceaga y el doctor José Sixto Verduzco, como vocales. Rayón, desde entonces, ostentó el título de presidente de la Suprema Junta y ministro universal de la nación.

Desde el día de la instalación de la junta echaron de ver principios de desavenencia entre los individuos que la componían; Rayón no encontró la docilidad que esperaba en los compañeros que había hecho nombrar, los cuales, por su parte, le tuvieron a mal que se declarase presidente perpetuo y comenzaron a separarse de él y a negarle su colaboración; por otra parte, en el público, tampoco era reconocida la nueva autoridad, y para sostenerla fue necesario tomar medidas violentas, como ordenar la prisión de don Tomás Ortiz, sobrino del cura Hidalgo.

La discordia entre los individuos de la junta gubernativa había ido tan adelante, que Morelos creyó indispensable intervenir en ella de una manera directa para hacer cesar la completa anarquía en que la revolución iba cayendo. Al desaparecer aquella sombra de autoridad era indispensable establecer un gobierno que fuese reconocido por todos. Morelos, desde luego, sugirió que Rayón debería ser presidente de la junta, segundo vocal Verduzco y tercero Liceaga; pero esta fórmula nunca llegó a ser del todo aceptada.

En estas circunstancias, Rayón propuso completar la junta al número de cinco individuos conforme al proyecto de Constitución que había formulado. En efecto, Rayón remitió a Morelos el 30 de abril de 1812, un proyecto de Constitución para que le hiciese las observaciones que estimara convenientes.

Don José Ignacio López Rayón era un hombre de talento y de buena cultura; hizo sus estudios primarios y preparatorios hasta concluir el curso de filosofía en el Colegio de Valladolid, y pasó después al de San Ildefonso de México, donde estudió jurisprudencia.

Rayón, hombre de leyes, se unió a Hidalgo desde un principio y le sugirió que instalara una junta representativa de Fernando VII con el fin de legalizar el movimiento. Fue secretario del Padre de la Independencia y recibió de él, el nombramiento de secretario de Estado y de Despacho en Guadalajara. Más tarde, hemos visto su preocupación legalista al crear la Junta Suprema Gubernativa de América.

Su inquietud por organizar la revolución insurgente y dar estatuto jurídico a la nación, lo impulsó a redactar un verdadero proyecto de Constitución, que tituló *Elementos Constitucionales que han de Fijar Nuestra Felicidad*. Constaba de 38 puntos y se justificaba con una exposición previa en la que merecen destacarse los siguientes conceptos:

1o. La independencia de la América es demasiado justa, aun cuando España no hubiera sustituido al gobierno de los Borbones, el de unas juntas a todas luces nulas, cuyos resultados han sido conducir a la Península al borde de su destrucción. Todo el universo, comprendidos los enemigos de nuestra felicidad, han conocido esta verdad, mas han procurado presentarla aborrecible a los incautos. 2o. Nosotros, pues, tenemos la increíble satisfacción y el alto honor de haber merecido a los pueblos libres de nuestra patria, componer el Supremo Tribunal de la Nación y representar la majestad que sólo reside en ellos; aunque ocupados principalmente en abatir con el cañón y la espada las falanges de nuestros enemigos, no queremos perder un momento de ofrecer a todo el universo los elementos de una Constitución que ha de fijar nuestra felicidad...<sup>5</sup>

Desde el punto de vista político, el objeto principal de este proyecto es consolidar y perpetuar la autoridad de la junta. Los temas esenciales de los 38 puntos de los *Elementos constitucionales* de Rayón, eran los siguientes:

I. Declarar que la religión católica sería la única permitida sin tolerancia alguna; en lo sucesivo el dogma sería conservado por la vigilancia de un tribunal de la fe, bajo un reglamento conforme al espíritu de la disciplina eclesiástica. Alamán, siempre enemigo de los próceres de la Independencia, comenta que en esto acaso dio motivo a que se difundiese la especie de que los insurgentes habían conservado la Inquisición suprimida por las Cortes de Cádiz. II. La soberanía dimana directa y mediatamente del pueblo; pero se reconocía en la persona de Fernando VII y su ejercicio en la junta o Supremo Consejo Nacional Americano, el cual debía componerse de cinco individuos nombrados por la representación de las provincias, haciendo el más antiguo de presidente y renovándose anualmente uno; mas por entonces el número había de completarse por elección que hiciesen los vocales existentes, en virtud de la comunicación irrevocable de la potestad que tenía y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la nación el 21 de agosto de 1811, que fue la erección de la junta de Zitácuaro, no debiendo tampoco verificarse la renovación hasta que fuese tomado México, y desde entonces comenzaba a correr el término de cinco años para la gradual elección. III. Para los asuntos más importantes del gobierno, tales como declarar la guerra y hacer la paz, deudas y otros de esta naturaleza, se estableció un consejo de Estado, compuesto de todos los oficiales generales de brigada arriba, y había de haber además un protector nacional, nombrado por los representantes. Éste había de tener el derecho de proponer la formación de nuevas leyes y la derogación de las antiguas, así como todo lo que creyese conveniente al bien de la nación, al Congreso de representantes, los cuales podían prestar su aprobación o reprobación quedando reservada la decisión a la junta. IV. Estos representantes habían de ser nombrados cada tres años por los ayuntamientos, recayendo la elección en las personas más honradas y de propiedad

<sup>5</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 24.

de las capitales y pueblos de los respectivos distritos. V. Los extranjeros podían gozar los derechos de ciudadanía, mediante la carta de naturalización que se les había de conceder por la junta, con acuerdo del ayuntamiento respectivo y oído el parecer del protector nacional; pero no podían obtener ningún empleo, los cuales quedaban reservados a sólo los patricios sin que en esta parte pudiese valer privilegio alguno o carta de naturaleza. VI. Abríanse los puertos al comercio de todas las naciones, pero con las limitaciones que asegurasen la pureza del dogma. VII. Establecíase la libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, quedaba extinguida la esclavitud y la distinción de castas; abolíase como bárbaro el tormento y como novedad de gran importancia, se establecía la vieja ley del hábeas corpus importada por los norteamericanos de Inglaterra. VIII. Mandábase solemnizar el 16 de septiembre, aniversario de la revolución de Hidalgo, los días de los santos del mismo Hidalgo y Allende y el 12 de diciembre, festividad de la Virgen de Guadalupe. IX. Creábanse cuatro órdenes militares, con los títulos de Nuestra Señora de Guadalupe, Hidalgo, El Águila y Allende, con cuatro grandes cruces, pudiendo obtener la condecoración de estas órdenes los magistrados y ciudadanos beneméritos. X. Establecíanse también cuatro capitanes generales comprendiéndose en este número los tres individuos de la junta y en caso de guerra, los militares, de brigadier arriba, debían proponer al Congreso cuál de estos capitanes generales había de ejercer el empleo de generalísimo, cuya dignidad, equivalente a una dictadura, no se había de considerar como empleo, sino como una condición temporal que cesaría acabada la guerra.

Morelos, invitado nuevamente por Rayón el 19 de julio para exponer su opinión, llegó de Tehuacán el 7 de noviembre y se redujo a recomendar lo que tenía por más urgente, o sea el nombramiento de quinto vocal y “que se quitase la máscara a la Independencia”, cesando de tomar el nombre de Fernando VIII que era “hipotético”, y en cuanto a la Constitución misma, insistió en la necesidad de excluir absolutamente de ella el nombre de este monarca y expuso que sería conveniente limitar el consejo de Estado a un número determinado de generales, por la imposibilidad de reunirlos a todos cuando fuese menester consultarlos; que la admisión de los extranjeros se redujese a muy pocos o ninguno y esto, únicamente, en los cuerpos para las comunicaciones mercantiles, porque sólo de este modo podía librarse el país, “de la intriga, seducción o adulterio de nuestra santa religión”; que en vez de un solo protector nacional, se nombrase uno en cada obispado y que luego que estuviesen tomadas tres provincias episcopales, o sólo la de México, se procediese al nombramiento del generalísimo. Las circunstancias de guerra y la necesidad de permanecer con las armas en la mano, hacían necesario que el ejercicio de esta autoridad durase toda su vida, cesando sólo por ineptitud, enfermedad o por haber llegado a la edad de sesenta años.

Ya fuese por efecto de estas observaciones, o porque la meditación hizo conocer a Rayón los inconvenientes de su proyecto, o más bien porque publicada la Constitución de Cádiz iba a parecer deficiente y pobre el proyecto, el mismo Rayón, en una comunicación dirigida a Morelos desde Puruarán el 2 de marzo de 1813, desiste de la publicación y sin embargo, deja a la discreción de éste el hacerla, aunque refiriéndose a ella dice: “Nada avanzamos, sino que se rían de nosotros y confirmen el concepto que nos han querido dar los gachupines de unos meros autómatas.”

Alamán, mostrando una vez más su disgusto con los insurgentes, comenta lo siguiente: “Éstas, sin embargo, eran las ideas constitucionales de Hidalgo, manifestadas a Rayón y a Morelos, según lo aseguraba el mismo Morelos”, y para apoyar su dicho se refiere a la comunicación dirigida por don José María Morelos a Rayón, en la que dice: “Hasta ahora no había recibido los Elementos Constitucionales; los he visto y con poca diferencia, son los mismos que conferenciamos con el señor Hidalgo.”<sup>6</sup>

Las disensiones entre los miembros de la junta, se agravaron en virtud de que Rayón acabó por enemistarse con el propio Morelos; la ruptura entre los individuos de la junta acabó por decidir a Morelos a tomar medidas definitivas. Sin contar ya con Rayón, procedió a convocar un congreso que debía reunirse en Chilpancingo, que para ese fin fue elevada al rango de ciudad, con el título de Nuestra Señora de la Asunción. El caudillo ordenó que se hicieran elecciones de diputados en Oaxaca y se nombraran electores por las parroquias de la nueva provincia de Tecpan, los cuales debían concurrir a Chilpancingo el 8 de septiembre para nombrar al diputado local, reservándose el mismo Morelos la designación de los suplentes en las provincias ocupadas por los realistas. Aprovechando en todo lo que convenía el desechado proyecto constitucional de Rayón, mandó igualmente que todos los oficiales del ejército, de coronel arriba, diesen su voto sobre cuál de los cuatro capitanes generales (el propio Morelos y los tres individuos de la junta) había de ser nombrado generalísimo por el Congreso, debiendo recaer en su persona el Poder Ejecutivo, con plenitud de facultades. Formó asimismo un reglamento para la determinación de tales facultades y prefijó también las del Congreso y su modo de proceder, cosa que equivalía de hecho, dice Alamán, a formar una Constitución.

El Congreso quedó integrado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, por seis diputados que designó Morelos. Tuvieron carácter de propietarios los vocales de la junta de Zitácuaro: Rayón, Liceaga y Verduzco, y los suplentes fueron Carlos María Bustamante, Joaquín Cos y Andrés Quintana

<sup>6</sup>Alamán, *op. cit.*, t. III, p. 508.

Roo. Dos diputados de elección popular, don José Murguía por Oaxaca y don José María Herrera por Tecpan, se añadieron al Congreso.

En la sesión inaugural se dio lectura a los veintitrés puntos que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para iniciar el estudio de la Constitución.

Don Alfonso Teja Zabre, en su *Vida de Morelos*, nos narra de dramática manera, la preparación de estos veintitrés puntos, consignando el episodio de acuerdo con una versión de don Andrés Quintana Roo; por su belleza y por la importancia que tiene para el conocimiento y la estimación de las ideas políticas de Morelos, consignamos la versión de Teja Zabre:

Era la víspera de la instalación del Congreso. La estancia en que estábamos era reducida y con un solo asiento; en una mesilla de palo, blanca, ardía un velón de sebo que daba una luz palpitante y cálida. Morelos me dijo: “Siéntese usted y óigame, señor licenciado, porque de hablar tengo mañana, y temo decir un despropósito; yo soy ignorante y quiero decir lo que está en mi corazón; ponga cuidado, déjeme decirle y cuando acabe, me corrige para que sólo diga cosas en razón.” Yo me senté. El señor Morelos se paseaba con su chaqueta blanca y su pañuelo en la cabeza; de repente se paró frente a mí y me dijo su discurso. Entonces, a su modo, incorrecto y sembrado de modismos y aún de faltas de lenguaje, desenvolvió a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación entre la Iglesia y el Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo y que apenas entreveía la Europa misma a la luz que hicieron los relámpagos de la Revolución Francesa. Yo le oía atónito, anegado en aquella elocuencia sencilla y grandiosa como vista de volcán; él seguía; yo me puse de pie... estaba arrobado... concluyó magnífico y me dijo: “Ahora ¿qué dice usted?” “Digo, señor... que Dios bendiga a usted (echándome en sus brazos, enternecido), que no me haga caso ni quite una sola palabra de lo que ha dicho, que es admirable...” El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en una acta solemne la declaración de Independencia de América Septentrional en los siguientes términos: “El Congreso de Anáhuac legítimamente instalado por las providencias de ella, declara solemne a presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad que los da y los quita, según los designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada: Que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior.”<sup>7</sup>

Los azares de la guerra –dice Tena Ramírez– obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes,

<sup>7</sup>Alfonso Teja Zabre, *Vida de Morelos*, México, UNAM, 1917, p. 185.

amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica y aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 1815, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente, el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán los restos de los tres poderes.<sup>8</sup>

En esta forma dramática quedó consumada una etapa fundamental en nuestra vida política, que consignó en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la obra extraordinaria de Morelos y del grupo de patriotas que lo acompañaban en la lucha por la soberanía y la igualdad.

### Esquema general del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, consecuencia de las deliberaciones del Supremo Congreso Mexicano, reunido en Apatzingán, fue firmado el 22 de octubre de 1814 y promulgado el 24 del mismo mes y año.

Los autores de la Constitución de Apatzingán, además de otros merecimientos que se destacarán en el presente estudio, tuvieron la intuición de ordenar la Constitución Política de 1814, estrictamente de acuerdo con los elementos que la técnica jurídica habría de definir y precisar con posterioridad; efectivamente, la Constitución está dividida en dos partes fundamentales que corresponden a los elementos dogmáticos y orgánicos, o bien, a las normas de distribución y de organización. La primera parte, titulada “Principios o Elementos constitucionales”, corresponde precisamente, a los elementos dogmáticos o normas de distribución, y la segunda denominada Forma de gobierno, corresponde a los elementos orgánicos o bien, de organización. La parte dogmática de la Constitución de Apatzingán contiene seis capítulos que norman los siguientes aspectos: religión, soberanía, los ciudadanos, la ley, los derechos del hombre y las obligaciones de los ciudadanos. La segunda parte, que norma los principios de organización, se compone de veinte capítulos en los que se reglamenta la organización, funcionamiento y relaciones que existen entre los poderes públicos.

<sup>8</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 28.

Para el mejor y más fácil conocimiento del contenido del Decreto de Apatzingán, intentaremos en las páginas siguientes, en primer lugar, un examen de los temas esenciales –las decisiones políticas fundamentales que se consignan en la primera parte o Principios constitucionales, que en nuestra opinión son las siguientes: religión, soberanía y derechos del hombre, toda vez que las ideas sobre la ley y el estatuto de los ciudadanos, son cuestiones que se derivan lógicamente y naturalmente de los tres conceptos enunciados. En seguida llevaremos al cabo un examen de los temas esenciales de la segunda parte de la Constitución o sea de la forma de gobierno, para dedicar un capítulo especial al estudio de los autores de la Constitución, tema de singular importancia para precisar la naturaleza de las ideas políticas que sirvieron de base y sustento a la Constitución de 1814.

### Principios o elementos constitucionales de la religión. Influencia del pensamiento religioso en las ideas demoliberales

El Capítulo I del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se intitula “De la religión” y contiene un solo artículo que textualmente dice: “Artículo 1o. La religión católica, apostólica, romana, es la única que se debe profesar en el Estado.” Este artículo corresponde exactamente a su tiempo y a las circunstancias históricas que concurrieron cuando fue redactado, así como a la índole personal de quienes lo formularon. Por una parte, es bien sabido que el reconocimiento de la libertad religiosa, como un derecho del hombre, es un fruto maduro del Siglo de las Luces; todo un proceso de evolución del pensamiento, tanto del filosófico puro como del jurídico, fue necesario para llegar a postular la libertad religiosa. El ambiente cultural que favoreció la aceptación y el reconocimiento de este principio, es propio de la época histórica que con toda justicia se ha llamado “el espíritu del siglo”. Y por otra parte, la Constitución de 1814 fue la obra de un grupo de hombres, con Morelos a la cabeza, profunda e íntegramente adeptos a la religión católica, apostólica y romana; de un grupo de hombres que no pudieron olvidar, ni menospreciar, porque la conciencia se los impedía, su firme adhesión a esta Iglesia.

Por nuestra parte, entendemos y explicamos la cuestión de la siguiente manera: La Constitución de Apatzingán, como lo ha demostrado sin género de duda Jesús Reyes Heróles,

fue el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano. Apatzingán queda como una prueba de hasta dónde había de llegar el pensamiento liberal en México y hasta dónde conducían a ese pensamiento las realidades del país. La

Constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano que es imposible precisar sus raíces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente. De aquí que el documento se quiera ver como un hecho aislado, sin conexiones. Pero ello no fue así, es un documento franco, resultado de una evolución ideológica previa. El Decreto de Apatzingán fue el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano.<sup>9</sup>

Es evidente que las ideas demoliberales, animadoras del “espíritu del siglo” fueron las que influyeron en la Constitución de 1814. Pero en la Nueva España existía un clima social y psicológico que permitió la adopción y el arraigo de esas ideas, razón por la cual hacemos nuestra la observación de Adolfo Sánchez Vázquez, que afirma:

La influencia de estas ideas en el proceso de demolición de los pilares ideológicos del régimen colonial no puede ser menospreciada en modo alguno, pero tampoco debe sobreestimarse hasta el punto de relegar a un segundo plano el papel determinante de las condiciones objetivas, internas, en la gestación del movimiento de independencia, así como el papel desempeñado por el esfuerzo renovador del propio siglo XVIII mexicano, en la preparación ideológica del movimiento de independencia.<sup>10</sup>

El espíritu de la Ilustración –“el espíritu del siglo”– está presente no sólo en la Constitución de 1814, sino en todo el periodo de nuestra vida independiente, y más aún, se adentra en el seno mismo de la sociedad colonial y va influyendo en la mente de políticos y legisladores, al igual que en la de nuestros escritores y artistas. Al hacer la historia del liberalismo mexicano, al escudriñar en su entraña misma el origen y desenvolvimiento de la secularización de la sociedad, de las libertades civiles y políticas, de la democracia y de la división de poderes, así como del concepto de propiedad y libertad económica, se encuentra siempre el influjo de las fuerzas constructivas y destructivas del “espíritu del siglo”.

Pero en los trabajos hasta ahora publicados que con gran lucidez tratan de definir las esencias del liberalismo mexicano, con el deseo de “mostrar una experiencia de la gestación de una forma política nacional”, no hemos encontrado una consideración derivada quizás de convicciones y puntos de vista personales. Nos inquieta y nos parece que su justa estimación encaja en la determinación de los antecedentes ideológicos de la Constitución de Apatzingán y más aún, en la explicación de la síntesis de tendencias que se

<sup>9</sup>Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, t. 1, México, UNAM, 1957-1961, p. 23.

<sup>10</sup>Adolfo Sánchez Vázquez, *Presencia de Juan Jacobo Rousseau*, México, UNAM, 1962, p. 71.



han venido desarrollando en México. Nos referimos a las influencias que en las doctrinas del “espíritu del siglo”, de la Ilustración y en su descendiente directo, el liberalismo, ha tenido el pensamiento católico. Por paradójica que pudiera parecer esta afirmación, tiene caracteres indudables de verdad y dilucida en gran parte muchas de las aparentes confusiones de nuestra vida política y social, así como la complejidad de la psicología del mexicano, paradójica también, a la par que contradictoria y en muchos aspectos inexplicable, sobre todo para el extranjero que pretende conocernos, analizarnos y entendernos.

En este proceso de investigación de cómo actuaron las grandes corrientes del Siglo de las Luces y el liberalismo, en el concepto de derechos del hombre que adoptaron los constituyentes de 1814, tema cuyos alcances se proyectan en la investigación de muchos otros aspectos de la cultura nacional, queremos referirnos a dos opiniones que por caminos diferentes coinciden con la que hemos expresado. Me refiero al trabajo rotulado *Hidalgo, reformador intelectual*, del humanista Gabriel Méndez Plancarte y al ensayo *Precedentes y sentido de la revolución de Ayutla*, del distinguido historiador Edmundo O’Gorman.

En el estudio mencionado, Méndez Plancarte aplica un método objetivo y sereno para investigar los antecedentes intelectuales de la formación de don Miguel Hidalgo, “que sirvan para darnos algunas luces sobre las ideas que desde su juventud agitaron su mente y fueron, si bien remotamente, preparándolo para la gran empresa libertadora”, y al efecto, emprende el análisis de los estudios y trabajos del Padre de la Independencia (de una manera especial su *Disertación sobre el verdadero método de estudiar teología escolástica*), con el fin de precisar sus antecedentes y las influencias que en él se descubren, así como para determinar el significado e importancia que esta *Disertación* tiene en el cuadro general de la historia de las ideas en México.

Para Méndez Plancarte, la *Disertación* de Hidalgo, redactada en 1784, no es otra cosa que una proyección, en el campo teológico, del espíritu renovador que se inició en la Nueva España con la profunda labor filosófica y literaria del grupo de los humanistas del siglo XVIII: Campoy, Castro, Alegre, Abad, Dávila y Clavijero, que se continúa con Guevara y Basczábal y que tiene como frutos indudables la obra filosófica de Díaz de Gamarra y los trabajos científicos de José Antonio Alzate y de su valioso grupo.

En esta situación, surge para el autor del ensayo que comentamos lo que él llama un inquietante problema: ¿Hasta qué punto responde ese movimiento reformador verificado en el México del siglo XVIII, al movimiento casi contemporáneo que se desarrollaba en Europa y particularmente en Francia, bajo el nombre de “Ilustración”? ¿Puede, a nuestro movimiento, calificársele de Ilustración mexicana siquiera en el mismo sentido que puede hablarse –con todas las restricciones y salvedades– de una Edad Media, de un

Renacimiento mexicano? El problema es demasiado vasto y complejo y exige, según Méndez Plancarte, todavía muchos estudios antes de ser abordado con pleno conocimiento de causa y con firmes probabilidades de acierto; pero lo que provisionalmente se puede afirmar es lo siguiente:

Nuestra revolución filosófico-científico-literaria de la segunda mitad del siglo XVIII, de la que es un índice sintomático la *Disertación* de Hidalgo, tiene indudables puntos de coincidencia y contacto con el espíritu de la Ilustración; pero tiene también —no menos indudable— rasgos de absoluta y esencial divergencia. Y en primer lugar juzgo que en nuestra renovación no existe contagio alguno del espíritu antirreligioso y materialista de la Ilustración francesa. Tanto Clavijero y sus compañeros jesuitas, como Gamarra y Alzate, como don Miguel Hidalgo, permanecen graníticamente fieles a la ortodoxia católica, si bien se apartan de la filosofía escolástica en asuntos muy graves pero que ellos juzgan secundarios y libres desde el punto de vista dogmático.<sup>11</sup>

Por otra parte, Edmundo O’Gorman, en el ensayo citado, con espíritu incisivo y original se pregunta qué significa en realidad el Plan de Ayutla, y si en verdad fue entonces cuando se sembró la semilla fecunda de la reforma, para contestarse luego con otra pregunta: ¿No acaso la reforma triunfante acabó en unos cuantos años por convertirse en científica reacción conservadora y terrateniente? “Es muy cómodo hacerse dueño del nombre liberal subiéndose al carro de las interpretaciones hechas, y el centenario que ahora se cumple nos invita a reflexionar sobre la confusa marcha del liberalismo mexicano y sobre sus progresos y sus caídas.” Para O’Gorman, la importancia de la revolución de Ayutla radica no en el derrocamiento de Santa Anna, sino en el triunfo que se logró en contra de la razón histórica que había hecho posible el fenómeno del santanismo en el escenario de la vida mexicana. En Ayutla se conjugan dos posibilidades: la que animó la acción política de los hombres de ideas liberales y la que exigía la solución de nuestros problemas a través de un gobierno personalista. Para demostrar su tesis, O’Gorman analiza la ideología que inspiró el movimiento de insurgencia y concluye con estas palabras reveladoras:

Considerado como un proceso ideológico, la revolución insurgente es un movimiento de reforma político-social que se desprende de un horizonte abigarrado, mezcla ecléctica de postulados de la Ilustración, de pasiones y anhelos románticos y de tradicionalismo católico. Pretender explicar la insurgencia como un brote puro de enciclopedismo del siglo XVIII, es cómodo, es habitual, pero es defor-

<sup>11</sup>Gabriel Méndez Plancarte, *Hidalgo, reformador intelectual*, México, Editorial Las hojas del Mate, 1945, pp. 50-51.

mador por exceso de simplificación. Un programa de mejoría social fundado en la visión ilustrada y racionalista de la naturaleza y junto a él una especie de teísmo cristiano católico y un sentimiento nacionalista democrático, he ahí, en resumen, el fondo histórico de la revolución insurgente. Este cuadro nos permitirá premisar la utopía liberal que ese movimiento legó a la historia de México como una de las dos grandes tendencias que nos ha parecido presiden en su desarrollo. Pero además, también servirá para hacernos comprender a la otra, a su enemiga, porque, como veremos, se trata en última instancia de dos vertientes de un mismo impulso general.<sup>12</sup>

Sería interesante y muy ilustrativo emprender el examen de muchos de los libros y folletos que tuvieron a la vista nuestros hombres públicos de 1810 a 1856. Desde luego podríamos recordar a un liberal novohispano que según todos los indicios, estuvo en México: Santiago Felipe Puglia, que publicó el año de 1794 en Filadelfia una obra intitulada *El desengaño del hombre*, la cual trajo muy inquieta a la Inquisición mexicana, sin duda por lo mucho que aquí circuló. Miranda nos informa que Puglia no es autor original, profundo o claro. Mezcla de manera poco sistemática, incongruente, los principios del racionalismo político radical y los fundamentos de la Sagrada Escritura, haciendo aparecer casi siempre lo que él ataca, o defiende, como desasistido o asistido, respectivamente, por la razón y la Biblia. Su obra consta de dos partes, consagrada una a combatir el despotismo y la otra a propugnar y alabar la doctrina liberal. Junto a ideas de corte rousseauiano, hay otras ajenas al pensamiento de Rousseau que hacen de esta obra curiosa, mezcla del ginebrino y el cristianismo tradicional.<sup>13</sup>

En seguida mencionaremos el célebre libro de Nicolás Spedalieri: *Los derechos del hombre en la sociedad civil*. Las doctrinas del abate y filósofo siciliano, fueron objeto en su tiempo de las más opuestas interpretaciones; ensalzadas por algunos como la síntesis del racionalismo político y el evangelio de la democracia liberal, fueron entendidas y combatidas por otros como expresión del más retrógrado dogmatismo teológico. Los que elogiaban, se referían preferentemente al libro primero de la obra, en el cual Spedalieri, siguiendo en gran parte las huellas de los contractualistas ingleses y franceses, expone y reivindica los derechos naturales del hombre. Los detractores, por el contrario, se referían al resto de la obra, en la cual el autor trata de demostrar la tesis de que la más segura custodia de los derechos del hombre en la sociedad civil es la religión cristiana. La obra de este autor debió ser

<sup>12</sup>Mario de la Cueva, Lucio Mendieta y Núñez y Carlos A. Echánove (coords.), *Plan de Ayutla, Conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, 1954, pp. 171-172 y 281.

<sup>13</sup>José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1952, p. 172.

lectura corriente y preferida en México, toda vez que se la tradujo y mereció el honor de ser editada completa en dos ocasiones y varias veces en resumen. Seis libros en los cuales se manifiesta que la más segura custodia de los mismos derechos en la sociedad civil es la religión cristiana; y que el proyecto más útil y el único en las presentes circunstancias, es el de hacer reflorar la misma religión.<sup>14</sup>

Queda en pie para los investigadores la tarea de desentrañar la influencia indudable que no sólo en nuestra vida política y en nuestro derecho público, sino en todas nuestras manifestaciones culturales, y en resumen, en nuestro propio estilo de vida, que nos da carácter y personalidad indiscutibles, tuvo el pensamiento católico en el liberal.

Por otra parte, esta tendencia a vincular la religión a las doctrinas liberales, no fue exclusiva de los mexicanos, o por lo menos de un grupo importante de ellos; ni tampoco podría explicarse por el hecho de que fueron precisamente frailes y clérigos quienes formaron “las primeras olas que amenazaron los fuertes reductos del absolutismo y del tradicionalismo”, ni menos aún porque los dos héroes máximos de nuestra Independencia, Hidalgo y Morelos, por coincidencia, hayan sido sacerdotes católicos que siempre protestaron su firme adhesión al dogma de la Iglesia. Asimismo la tendencia de vincular libertad y religión, encontró campo fértil en Estados Unidos de Norteamérica; mientras que en la vieja Europa, durante las dos primeras décadas del siglo XIX el espíritu liberal y el espíritu religioso, marchaban, obstinadamente en sentido contrario, en la joven América se encontraban estrechamente unidos.

Efectivamente, un viajero –muy joven y de talento y perspicacia extraordinarios– formado en las ideas europeas de su tiempo, recorrió la nueva república –joven y pujante–; y se sintió sorprendido ante esta peculiar situación y nos dejó un testimonio fehaciente de sus sentimientos. Nos referimos a Tocqueville quien en *La democracia en América* informa de este hecho que estimaba inusitado y de gran importancia. Merece la pena transcribir textualmente sus palabras:

Acabo de ver cuál era en los Estados Unidos la acción directa de la religión en la política. La indirecta, me parece aún más poderosa, sucediendo que cuando no habla de libertad, entonces enseña más bien a los americanos el arte de ser libres. Quienes impugnan las creencias religiosas siguen sus pasiones y no sus intereses. Es el despotismo que puede prescindir de la fe, y no la libertad. La religión es

<sup>14</sup>Impresa en la oficina a cargo de Martín Rivera. *Derechos del hombre en la sociedad civil*, México, Imprenta de don Mariano Ontiveros, 1823.

mucho más necesaria en la república que encomian, que en las monarquías que atacan y más aún, en las repúblicas democráticas que en todas las demás.<sup>15</sup>

La democracia y la libertad no pueden prescindir de la fe; en cambio, es el despotismo a quien no le interesa. La religión, esta “forma particular de la esperanza”, que nos lleva a través de la fe a la idea de la inmortalidad del alma, facilita singularmente el uso de la libertad y el funcionamiento difícil de la democracia. La religión, que es útil al Estado, no lo es menos a cada ciudadano individualmente. En efecto, la religión regula las costumbres, y sin costumbres –*mores* aclara Tocqueville– no es posible la libertad. La religión regula y norma también la inteligencia y la acción, ofreciendo un mundo moral donde todo es “cierto y definido”. Al pueblo americano que es libre políticamente para hacer lo que quiera, la religión le impide equivocarse por mucho querer o intentar. “¿Qué hacer con un pueblo enseñoreado de sí mismo, si no está sometido a Dios?” Las pasiones efímeras de la política democrática, en constante agitación, se encuentran contenidas y limitadas por la fiijeza y estabilidad de las creencias supraterrrestres. De esta manera, según el autor que glosamos, la religión es útil al Estado.

Pero también es útil a cada ciudadano. En una civilización aristocrática, la búsqueda de las riquezas y la persecución ardiente de los goces materiales y del bienestar, no ofrecen ningún peligro porque el espíritu general le es hostil; por el contrario, en una sociedad democrática, estos sentimientos hacen poner en peligro la calidad de las almas, haciéndolas perder sus “más sublimes facultades” y empujándolas al materialismo; el espíritu general del estado social democrático impulsa naturalmente en este sentido. Por otra parte, la creencia en un principio “inmaterial e inmortal” que no está unido sino temporalmente a la materia, es absolutamente necesaria a la grandeza del hombre. Es necesario, por tanto, difundir en una democracia el gusto por el infinito, y “sin descanso elevar las almas y temerlas levantadas hacia el cielo”. El legislador podía cumplir esta tarea, sin el apoyo constante del espiritualismo religioso. Por supuesto que la fórmula aclara el autor de *La democracia en América*– no implica ninguna especie de intervención directa, ni indirecta de los “interpretes de la religión”; de los sacerdotes, en la política, sino que, por el contrario, los excluye expresamente:

La religión –concluye Tocqueville– que entre los americanos nunca se mezcla directamente en el gobierno de la sociedad, debe pues considerarse como la primera de sus instituciones políticas, porque si no les da la afición a la libertad, les facilita sobremanera su uso. Yo me siento tan penetrado de los peligros casi

<sup>15</sup>Alexis de Tocqueville, *La democracia en la América del Norte*, t. II, trad. de A. Sánchez de Bustamante, París, s.e, 1837, pp. 242, 250.

inevitables que corren las creencias cuando sus intérpretes se mezclan en los negocios públicos; y estoy también tan convencido que es necesario a cualquier precio mantener el cristianismo en el seno de las nuevas democracias, que aceptaría gustoso, mejor encadenar a los sacerdotes en el santuario y no dejarlos salir.<sup>16</sup>

En esta situación no estimamos absurdo ni aventurado, inferir que el conocimiento de lo que había sucedido en los Estados Unidos, al igual que a Tocqueville, haya impresionado vivamente a los liberales mexicanos, produciendo esa influencia del pensamiento católico en sus creencias demoliberales y nos explica que un liberal indiscutible como Morelos, haya colocado en el artículo 1o. de la Constitución de Apatzingán la declaración solemne y rotunda de que la religión católica, apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado; esto no fue un obstáculo para que, según se desprende de muchas otras fuentes, Morelos tuviera ideas muy claras sobre las debidas y adecuadas relaciones de la Iglesia y el Estado, al igual que acontecería con muchos liberales posteriores en nuestra historia.

### De la soberanía. Desenvolvimiento de la idea de soberanía en el pensamiento de la insurgencia mexicana

En la primera parte de la Constitución, rotulada “Principios o elementos constitucionales”, capítulo II, intitulado “De la soberanía”, consigna la Ley de Apatzingán, los siguientes artículos:

Artículo 2o. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Artículo 3o. Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible. Artículo 5o. Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución. Artículo 11o. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

De particular importancia es en la historia de nuestras constituciones y más aún en la historia de las ideas políticas en México, el concepto de soberanía expresado por Morelos y sus colaboradores en las normas que hemos transcrito y merece la pena que nos detengamos a considerar su contenido y su significación.

Mario de la Cueva, en su excelente estudio *La idea de soberanía en el Decreto Constitucional de Apatzingán*, afirma que:

<sup>16</sup>*Ibidem*, p. 247.

...en la historia constitucional no existe otro conjunto de principios sobre la idea de la soberanía del pueblo y sus efectos, que pueda compararse con las reglas recogidas en el Decreto; su armonía y su belleza resultan incomparables y piden un tributo de simpatía, afecto y admiración para sus autores, entre los cuales, además del Capitán del Anáhuac, se encuentran Bustamante, Quintana Roo, Cos y Liceaga, entre otros ilustres juristas.

Efectivamente, las ideas sobre la soberanía contenidas en el Decreto, son el fruto maduro y más depurado del pensamiento de los grandes héroes de nuestra independencia.

Imposible tarea y, sobre todo, fuera de lugar, sería pretender recordar el largo proceso de definición e integración del concepto de soberanía, explorado, por otra parte, brillantemente por varios publicistas, entre ellos Mario de la Cueva, en el ensayo de que hemos hecho referencia. Baste para nuestro objeto, recordar la importancia doctrinal y práctica que en la elaboración de este concepto tuvo Juan Jacobo Rousseau, tanto más que fue, sin duda alguna, el ilustre ginebrino quien inspiró la idea de soberanía consignada en la Constitución de 1814. Es incuestionable —y la crítica, tenemos la convicción que así lo ha demostrado de una manera definitiva— que *El contrato social* y con ello el pensamiento medular de Rousseau, es la afirmación rotunda de la soberanía del pueblo, una e imprescriptible, expresada como una tendencia hacia la libertad, con la que se identifica. Soberanía y libertad son dos conceptos que se armonizan y conjugan hasta constituir uno solo. Profundamente original, visionario y profeta de un mundo nuevo, Rousseau construyó una teoría de la soberanía que es una grande, magnífica sinfonía en honor de la libertad del hombre. Efectivamente, para el autor de *El contrato social*, las sociedades no eran sino una pluralidad de asociaciones libremente formadas para la libertad; unidas, a su vez, de una gran asociación internacional para la libertad de los pueblos.

De la teoría de Rousseau surge, con caracteres propios y preciosos, el moderno concepto de soberanía con sus dimensiones tradicionales, la externa y la interna. Según la tesis de *El contrato social*, la soberanía significa independencia de un pueblo, compuesto de hombres libres y unidos voluntariamente para la libertad, frente a otros pueblos, formados igualmente por hombres libres y para alcanzar la misma finalidad, razón por la cual cada pueblo disfruta de independencia idéntica respecto de todos y cada uno de los otros. Si este concepto de soberanía externa es la afirmación del anhelo de libertad de cada unidad política frente a otras, su dimensión interna, que comparte los caracteres de la externa, no es, en consecuencia, sino el poder total de los hombres que viven unidos para asegurar a cada uno el máximo de libertad en sus relaciones con los demás. El pensamiento de Rousseau no

deja lugar a duda alguna: el único poder legítimo sobre los hombres es el que ejercen todos los miembros de la comunidad sobre todos y cada uno, o lo que es igual, la democracia que vive sobre la base de la identidad de derechos de todos los ciudadanos; esta es la única forma de organización política que satisface la esencia humana, toda vez que es la única que asegura la igualdad y la libertad. Es por ello que la soberanía es indivisible, inalienable e imprescriptible.

Fue, sin duda, la tesis de Rousseau sobre la soberanía la que inspiró a Morelos y su grupo al redactar los artículos relativos del Decreto de 1814; pero también es incuestionable que dicha idea no apareció de pronto, sino que, como hemos dicho, fue el fruto maduro del pensamiento de los hombres que hicieron nuestra independencia. Por la importancia de la cuestión y por sus repercusiones en el derecho público nacional, intentaremos un compendio del proceso de formulación del concepto de soberanía.

Mario de la Cueva, en el ensayo a que nos hemos referido, al examinar el desarrollo de las ideas sobre la soberanía en la tradición jurídica española, recuerda la tesis de Artola, quien hacía partir su teoría de las mismas Leyes de Partida y decía que “el reino es un mayorazgo y el rey, a semejanza de los titulares de vínculos, no tiene sino una mera posesión de la monarquía, cuya propiedad pertenece a la totalidad del linaje y, en su defecto, al pueblo”. Ahora bien, como hemos enseñado en otra parte, en 1808 don Francisco Primo Verdad y don Juan Francisco de Azcárate, ante los acontecimientos ocurridos en España con motivo de la abdicación de los monarcas y la intromisión de Francia en el gobierno, plantearon ante el ayuntamiento de la Ciudad de México la cuestión relativa a que el pueblo había recuperado su soberanía; aun cuando, por circunstancias históricas, no se atrevieron a mencionar teorías que por entonces se consideraban heréticas y fundaron sus argumentos en la tesis del mayorazgo formulada por Artola. Efectivamente, Azcárate sostuvo, en primer término, la nulidad de las renunciaciones de Carlos y Fernando y agregó que los monarcas españoles no podían enajenar el reino; estas fueron sus palabras textuales:

La monarquía española es el mayorazgo de sus soberanos fundado por la nación misma que estableció el orden de suceder entre las líneas de la familia real; y de la propia suerte que en los de los vasallos no pueden alterar los actuales poseedores, los llamamientos graduales hechos por los fundadores, la abdicación involuntaria y violenta. Es nula e insuficiente por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes por hembra de sus antiguos reyes y señores... Por su ausencia o impedimento, reside la soberanía en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública que la conservan intacta, la defenderán y sostendrán



con energía como un depósito sagrado, para devolverla o al mismo señor Carlos IV o a su hijo o a los señores infantes cada uno en su caso...

Las palabras de Azcárate, aunque como hemos dicho, velaron la verdad de su pensamiento y el origen de su inspiración, querían decir que era la nación la que constituía la monarquía; o bien, en otras palabras, que era precisamente en la nación en la que residía originariamente la soberanía.

Don Miguel Hidalgo fue la chispa, la idea de fuerza que hizo estallar la revolución, pero, desgraciadamente, no nos dejó un testimonio fehaciente de sus ideas políticas. No obstante, en sus manifiestos y proclamas encontramos vestigios de muchas de sus ideas sociales y políticas. De una manera especial merece la pena tener en cuenta un manifiesto, recogido por don Luis Castillo Ledón y atribuido, con toda justicia, a Hidalgo, en el que se lee lo siguiente:

Quando yo vuelvo la vista por todas las naciones del universo, y veo que las naciones cultas como los franceses quieren gobernarse por los franceses, los ingleses por ingleses... cuando veo que esto mismo sucede en las más bárbaras y groseras... y que entre las pocas ideas que su vida errante les permite, una de ellas es la misma que se observa en las naciones cultas. Que los apaches quieren ser gobernados por apaches, los tarahumaras por tarahumaras... cuando veo, vuelvo a decir, que esto sucede en todas las naciones del universo, me lleno de admiración y asombro al considerar que sólo a los americanos se niegue esta prerrogativa. ¿No sois vosotros españoles los que hacéis alarde de haber derramado la sangre por no admitir la dominación francesa? ¿Pues por qué culpáis en nosotros, lo que alabáis en vuestros paisanos? ¿Os ha concedido Dios algún derecho sobre nosotros?

En las ideas de Hidalgo contenidas en el manifiesto transcrito, encontramos una justificación de la independencia, como un anhelo de todos los pueblos cultos y, lo que es más importante, una imprecación en contra de España en vista que, como decía Hidalgo, no le había concedido Dios “ningún derecho para gobernarnos”; es decir, podemos afirmar que las ideas de Hidalgo eran una manifestación evidente del derecho natural de los pueblos a gobernarse por sí mismos, manifestación externa de la soberanía que dejaba vivo el dilema: soberanía del pueblo o soberanía del príncipe.

Muerto Hidalgo recibió su herencia Rayón, el creador de la Junta de Zitácuaro. El pensamiento y la obra de Rayón significan el primer intento para dar una justificación jurídica al movimiento de independencia y poner las bases de la estructura política de México independiente. Efectivamente, don Ignacio López Rayón redactó unos *Elementos constitucionales* que son, como hemos de ver, un antecedente indudable de la Constitución de 1814. En el preámbulo de este documento, Rayón insiste en justificar el movimiento

de independencia “aun cuando España no hubiera sustituido el gobierno de los Borbones con el de unas juntas a todas luces nulas”. Pero, en el cuerpo del escrito encontramos manifestaciones que aun cuando tibias, por el carácter mismo de su autor, son terminantes en lo que se refiere a la idea de la soberanía:

4o. La América es libre e independiente de toda otra nación. 5o. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. 21. Aunque los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, sean propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante, que jamás podrá comunicarlo.

En el punto cuarto, se contiene la afirmación categórica de la soberanía externa; en el quinto, se declara enfáticamente que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, y en el punto veintiuno, se acepta que el ejercicio de la soberanía se realiza a través de los tres poderes clásicos, de acuerdo con el pensamiento de Rousseau que había sostenido que la función primera y fundamental de la voluntad general, titular de la soberanía, es la expedición de la ley constitucional y ordinaria, así como que dicha actividad no es delegable, porque la voluntad general no puede ser representada.

Es necesario llegar al pensamiento de don José María Morelos para encontrar sin titubeos, reticencias o componendas, el pensamiento puro de la soberanía del pueblo. De una manera breve señalaremos los diferentes momentos de expresión del pensamiento del Siervo de la Nación:

Antes de la apertura del Congreso, Morelos, con el deseo de dar a éste un estatuto que ordenara y orientara sus trabajos, preparó un Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso, documento que Alamán piensa era, de hecho, una verdadera Constitución. En el punto diecisiete del Reglamento, Morelos dijo que concluida la designación del presidente, vicepresidente y secretarios:

El Congreso procederá con preferencia a toda otra atención a expedir, con la solemnidad posible, un decreto declaratorio de la independencia de esta América respecto de la península española, sin apellidarla con el nombre de algún monarca, recopilando las principales y más convincentes razones que lo han obligado a este paso, y mandando se tenga esta declaración por ley fundamental del Estado.

Es eficiente que en los anteriores conceptos de Morelos, destacan dos ideas fundamentales: el propósito de hacer de México una nación independiente y autónoma, desligada de España y al mismo tiempo, una nación libre y soberana para darse la forma de gobierno que estimare pertinente y adecuada. Es decir, los dos sentidos –o dimensiones– de la soberanía, una vez

más, están presentes en el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso.

Unos cuantos días después, el 14 de septiembre, Morelos presentó ante los diputados constituyentes, un documento memorable en nuestra historia política, los *Sentimientos de la Nación*, de valor inestimable tanto desde el punto de vista emocional, como del histórico y político. En este documento el héroe reitera sus ideas sobre la soberanía y de una manera textual dice:

1o. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones. 5o. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad. 11. Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforma el gobierno, abatiendo el tiránico y sustituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.

En el punto primero, Morelos postula, sin duda alguna, el sentido externo de la soberanía: América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía. En el punto quinto, aparece, con toda claridad, la teoría de Rousseau respecto de la soberanía del pueblo y la división de los poderes para el ejercicio de dicha soberanía.

Cumpliendo los deseos de Morelos, el Congreso suscribió el 6 de noviembre la primera Acta de la Independencia Mexicana, en la que, recogiendo el ideario insurgente, se proclama la soberanía y se dice:

La América Septentrional... ha recuperado el ejercicio de su soberanía usurpado; en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; es árbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas...

En esta primera Acta encontramos expuestos con claridad, los siguientes principios: la soberanía corresponde a la nación mexicana; queda rota, para siempre jamás, la dependencia del trono español y, por último, corresponden, única y exclusivamente, a la nación, los atributos esenciales de la soberanía; establecer las leyes que le convengan, hacer la guerra y la paz y mantener relaciones diplomáticas con monarcas y repúblicas.

La obra quedó consumada en definitiva en la Constitución de Apatzingán y fue postulada en forma lapidaria en los artículos que se transcribieron en el inicio de este capítulo. Creemos que en la historia constitucional de nuestra

patria, no existe otro conjunto de principios sobre la idea de soberanía del pueblo y sus efectos, comparable a las reglas consignadas en los artículos mencionados. Rousseau, lo hemos dicho, convirtió la soberanía en una fuerza viva, lanzada a la creación y aseguramiento de la libertad de los pueblos y de los hombres. *El discurso sobre la desigualdad y el contrato social*—como dice De la Cueva—, fueron la fiesta revolucionaria de la libertad y, debemos reconocerlo; por su parte, el Decreto de Apatzingán, cumplió la misma misión en el siglo XIX en la tierra de Anáhuac y resumió en forma magnífica los ideales de los héroes más puros de nuestra independencia.

### Los autores de la Constitución

Problema de muy difícil solución, es el de precisar quién o quiénes fueron los autores del Decreto Constitucional; desgraciadamente, en lo que se refiere a la historia de nuestras leyes fundamentales, todo, o casi todo, está por hacerse. De las tres constituciones que representan, en mi opinión, las dos tendencias que dividieron por largos años a los hombres públicos de México, en su intento de estructurar jurídica y políticamente el Estado, después de lograr nuestra independencia, carecemos de información sobre sus antecedentes e historia de su formación. Efectivamente, respecto a las constituciones de 1824 y 1857—liberales y federalista—, y la de 1836—centralista y tradicionalista—, tan sólo de la segunda tenemos datos debidamente precisados y enjuiciados, acerca de sus orígenes históricos, personalidad de sus autores, y sobre todo, fuentes parlamentarias del Congreso que la elaboró.

El más distinguido de nuestros constitucionalistas, el doctor Antonio Martínez Báez, quien ha explorado con especial talento y finura de juicio muchos de los aspectos de la historia de las ideas políticas en nuestro país, se refiere a esta carencia de investigación sobre nuestras constituciones y con certero juicio ha apuntado una explicación del hecho:

Por la naturaleza misma política que tiene toda Constitución del Estado y por el carácter polémico de la ley fundamental, ya que ésta surge siempre mediante un acto revolucionario, por un cambio violento de las instituciones jurídicas y políticas, hemos descuidado la investigación histórica de nuestras varias constituciones y en particular, la relación que existe entre ellas y la influencia que han ejercido las primeras sobre las que posteriormente han venido en la historia nacional.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Conferencia con motivo del X aniversario de la generación de abogados de 1948-1953 de la Universidad de Guadalajara, 1963, p. 106.

El problema es aún más grave respecto al Decreto Constitucional expedido por el Supremo Congreso Mexicano el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, ya que los comentaristas se han reducido a exaltar la figura de Morelos —con sobrada razón— pero jamás se ha intentado el análisis de la Constitución, ni la tarea de determinar sus antecedentes históricos e ideológicos. Al celebrarse ahora los primeros cincuenta años de la promulgación del Código Político de 1917, se ha enfocado la investigación en trabajos que tal vez inicien el estudio sistemático de nuestras constituciones, sin apasionamiento y con la debida objetividad, ya que, como dice el doctor Martínez Báez:

No debemos ver en la Constitución ni en el triunfo de un reducido grupo sectario, desestimando así su auténtico valor, ni tampoco exaltarla como si estuviera dotada de cualidades atribuibles a un origen casi mítico. Para conocer su valor, su trascendencia como programa formulado para regular la vida de la nación, necesitamos investigar de manera ordenada y sistemática con los documentos oficiales que se refieren a las deliberaciones y a los dictámenes de los escritos de los periódicos de la época respectiva y de los publicistas contemporáneos.

Por mi parte, debo referirme a la cuestión, puesto que es importante determinar quiénes fueron los autores de la Constitución de Apatzingán, aunque lo intentaré de manera sucinta y a manera de un boceto o de simples notas para un estudio posterior.

Al iniciar una investigación sobre el problema planteado, creo que vale la pena recordar de antemano algunos documentos que precedieron a la expedición de la ley fundamental de 1914. En primer lugar, deben tenerse en cuenta los primeros ensayos legislativos y políticos de don José María Morelos, a partir de las instrucciones dirigidas a sus subordinados para normar su conducta en las regiones que fueron ocupadas, el 16 de noviembre de 1810, hasta el Decreto de 13 de octubre de 1811, que con motivo de la rebelión de Tabares y David y ante el peligro de que la guerra agravara más aún el odio radical, expidió Morelos en Tecpan; todos estos documentos son un semillero de informaciones acerca de las ideas políticas del Siervo de la Nación, de gran valor para estimar sus actos posteriores y su intervención en el Decreto.

Enseguida, deben tenerse en cuenta los *Elementos constitucionales* de Rayón; la influencia indudable de este personaje y los principios que informan su Proyecto de Constitución, pueden y deben arrojar alguna luz respecto a la de 1814, tanto en forma positiva, como negativa.

En tercer lugar deben ser considerados, de una manera especial, los *Sentimientos de la Nación*; esto es, los veintitrés puntos presentados por Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo; un examen

cuidadoso revelará que en ellos se encuentran preludiados o sugeridos los temas esenciales del Decreto Constitucional de 1814.

Por otra parte, sería conveniente investigar y examinar el proyecto de Constitución elaborado por el padre Santa María, unos cuantos días antes del Congreso, y a los cuales alude Alamán al referirse al hecho de que Morelos convocó al Congreso, formó un reglamento para determinar las facultades de quien fuera designado generalísimo, en las que prefijó las del Congreso mismo y su modo de proceder. “Lo que equivalía –dice Alamán– a formar una Constitución.” El célebre historiador concluye diciendo lo siguiente:

Rayón consultó sobre todas estas ocurrencias al padre Santa María, el cual contestó pretendiendo probar que la convocatoria de Morelos carecía de autoridad, prudencia y legalidad, ya que debía reservarse para ocasión más oportuna y el mismo padre tuvo el encargo de formar una nueva Constitución, de que se mandó copia a México consultando sobre ella a los Guadalupes de aquella capital, la que Rayón pretendía establecer antes de reunir el Congreso. Si se ha de dar crédito a lo que sobre esta Constitución dice Rosains, en el papel que contra Rayón publicó con el título de “Justa repulsa”, se le daba en ella más facultades al presidente de la junta que a las que tiene el soberano de Marruecos y habiendo dejado este religioso a Rayón y presentándose en Acapulco, se excusaba, diciendo que había escrito lo que Rayón quería y no lo que su corazón sentía.<sup>18</sup>

Estas afirmaciones de Alamán son, sin duda alguna, de particular importancia, ya que el gran escritor tuvo a la vista documentos de inapreciable valor histórico, y fue testigo de muchos incidentes en esa época de nuestra historia; aún más: el propio Morelos dejó constancia de la verdad de lo dicho por Alamán. Efectivamente, ya instalado el Congreso, Morelos escribió desde Chilpancingo, el 18 de septiembre a don Carlos María Bustamante, y entre otras cosas le decía: “Como V.E. tiene adelantado algo de Constitución, puede ampliar sus conceptos y enlazarlos con lo escrito por el padre Santa María, por los Guadalupes y con los *Sentimientos de la Nación*, los que ya no quiere Fernando.”<sup>19</sup>

Así pues, según lo afirmó Morelos para redactar el texto definitivo de la Constitución, Bustamante debía tener en cuenta los *Sentimientos de la Nación*, expuestos por el propio jefe insurgente que, por otra parte, ya no quería nada con Fernando VII. Los *Sentimientos* habían “quitado la careta” y proclamaban la independencia de México. Asimismo había que tener en cuenta las sugerencias de los Guadalupes, especie de quinta columna insurgente incrustada en el corazón del virreinato, y que desde la capital de la

<sup>18</sup>Alamán, *op. cit.*, t. III, p. 513.

<sup>19</sup>José María Morelos y Pavón, *Morelos, documentos inéditos y poco conocidos*, t. II, México, Secretaría de Educación Pública, 1927, p. 275.

Nueva España colaboraba estrechamente, primero con Rayón y después con Morelos, proponiéndoles valiosas sugerencias legislativas que se tomaron en cuenta tanto para los *Elementos constitucionales* formulados por el creador de la Junta de Zitácuaro, como para la Constitución inspirada y realizada por el cura de Carácuaro.

Por otra parte, al sancionarse el Decreto Constitucional de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, lo suscriben las siguientes personas: José María Cos, José Sixto Verduzco, José Manuel Herrera, José Sotero Castañeda, Cornelio Ortiz de Zárate, Manuel de Aldrete y Soria, Antonio José Moctezuma, José María Ponce de León y Francisco Argandar. Al término de esas firmas hay una nota que dice: “los excelentísimos señores licenciado Ignacio López Rayón, licenciado don Manuel Bustamante y don Antonio Cesma, aunque contribuyeron con sus luces a la formación de este Decreto, no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos y otros empleados en diferentes asuntos del servicio de la patria”.

La lectura de las firmas anteriores y la nota al calce, plantean la siguiente cuestión: ¿Están comprendidos en el Decreto todos los que en una forma u otra contribuyeron a hacer realidad esta obra magistral? Por nuestra parte, aceptamos el criterio de Enrique Lemoine, quien contesta esa pregunta en los siguientes términos: “La respuesta tiene que ser negativa, no porque la asamblea encabezada por el señor Morelos tuviera la intención de discriminar a colaboradores ausentes de Apatzingán en el momento de promulgarse el código, sino porque, dada la índole de éste, no podían incluirse entre los firmantes más que aquellas personas que ostentaban la representación legal de alguna provincia.” Quedaron por tanto, fuera de la lista algunos consejeros que ayudaron con sus luces y su patriotismo a confeccionar la Constitución; como no eran miembros del Congreso, sus nombres faltan en el histórico documento y carecen del reconocimiento público.

Por este motivo, es de particular importancia considerar la participación que tuvo fray Vicente de Santa María, personaje de primer orden en nuestra lucha de independencia y cuya personalidad no ha sido estudiada y exaltada como se merece; trataremos, pues, de esbozar algunas notas sobre este gran mexicano. Hoy día poseemos mejores y más amplios datos sobre este fraile, “luminaria de nuestra insurgencia”, merced a los magníficos trabajos del excelente investigador Ernesto Lemoine, quien tuvo el acierto y el tino de localizar la causa que se siguió al ilustre franciscano en el Tribunal del Santo Oficio en 1812, documento de inapreciable valor para rehacer la vida y la personalidad de fray Vicente de Santa María.

Por tanto y gracias a Lemoine, hemos aclarado que nuestro fraile fue hijo de españoles y nació en la actual Morelia en 1755; en consecuencia, era dos años menor que don Miguel Hidalgo y 10 mayor que Morelos. Hizo sus

estudios elementales en la Vieja Valladolid, y siendo un adolescente tomó el hábito en el convento de San Francisco, donde estudió filosofía y teología, disciplinas en las que más tarde fue maestro durante algunos años; él mismo en sus declaraciones ante la Inquisición, afirma “que estudió la filosofía en el convento de Celaya y la teología en Valladolid, en donde sucesivamente fue maestro de estudiantes, opositor a diversas cátedras, predicador y, concluida su carrera, guardián de los conventos de Zamora y Salvatierra”.

Hombre de su tiempo, con una insaciable curiosidad por la cultura, Santa María rebasó con mucho el estrecho marco de que discurría la muelle existencia de un fraile cualquiera del setecientos, entregado a la rutinaria tarea de administrar un convento de su orden. Desde temprana edad, Santa María,

...se acoraza contra la mediocridad circundante, sobre todo contra las fuerzas expresivas del espíritu, que intentan impedir a toda costa que los novohispanos se enteren de las creaciones del pensamiento filosófico y científico que vienen de ultramar. Nuestro hombre reta todas las prohibiciones; devora la Enciclopedia Francesa; lee a Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon, Robertson, Voltaire y tantos otros escritores de aquella centuria, proscritos en nuestro territorio por la implacable censura de la época, pero cuyas obras, burlando las requisas y registros policíacos, circulaban de mano en mano con tal profusión, que esa ansiedad de lecturas prohibidas sigue asombrándonos hoy día.<sup>20</sup>

Más aún, su insaciable curiosidad intelectual y su pasión por México lo impulsaron a estudiar nuestro propio ser, nuestra tradición y nuestros problemas; en este camino, aprendió el náhuatl y el tarasco, la historia prehispánica y la Conquista, y desde que lo conoce en lengua italiana (por no estar en esa época traducido al español) se declara un admirador ferviente del ilustre jesuita, el genial Clavijero, con lo que recibe la influencia directa de los humanistas mexicanos del siglo XVIII.

Hacia 1790, el virrey Revillagigedo le confió una muy importante misión científica: hacer un recorrido minucioso por el Nuevo Santander, con el fin de documentarse para escribir la historia y la geografía de la colonia fundada por el conde de Sierra Gorda. Se dedicó a esta tarea con devoción indudable y como consecuencia de ella, publicó una “relación histórica de la colonia del Nuevo Santander y costa del seno mexicano, a la que anexó un precioso mapa de aquella comarca, que es testimonio fehaciente de sus excepcionales dotes cartográficas”.

<sup>20</sup>Enrique Lemoine, *Fray Vicente de Santamaría coautor de la Constitución de Apatzingán*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre la Constitución de Apatzingán. México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964, p. 360.



A finales del siglo, vuelve como guardián del convento franciscano de Zamora, donde le sorprenden las primeras denuncias que se le hicieron por heterodoxo y que culminarían formalmente en 1806 y 1808. Fray Vicente pudo sortear con habilidad las investigaciones y los interrogatorios del proceso y por lo pronto, no se libró orden de aprehensión en su contra. Pero —citamos una vez más a Lemoine— Santa María estaba fastidiado de ser objeto de continuas pesquisas y vigilancias insoportables. Por esos días —mediados de 1809— se carteaba con el cura Hidalgo y asistía en Valladolid a tertulias que se efectuaban en la casa del licenciado Mariano Michelena, donde se enteraba de las noticias que venían de Europa. Cansado de ser sospechoso pasivo decidió volverse activo para, por lo menos, justificar las alarmas biliosas de sus gratuitos enemigos.<sup>21</sup>

Fiel a su decisión adoptada participó en la conspiración de Michelena, y el inquieto fraile, al abortar el movimiento, fue trasladado a la Ciudad de México y recluido como prisionero en el convento de San Diego, en donde permaneció hasta 1812. Al estallar la revolución iniciada por don Miguel Hidalgo, se llenó de júbilo, dando lugar a que aun sus mismos celadores “le acusaron más tarde de que preguntaba con frenesí acerca de los sucesos de Guanajuato”. Está demostrado que fray Vicente sostuvo una constante y copiosa relación epistolar con Rayón, después de la muerte de Hidalgo.

En 1812, como consecuencia de las medidas liberales impuestas por la Constitución de Cádiz, se aflojó un poco el rigor con que se trataba a prisioneros; Santa María aprovechó la ocasión, y huyendo de la capital, fue a unirse con su viejo amigo Rayón en Tlalpujahua. Desde ese momento Santa María se convirtió en el consejero político del presidente de la Junta de Zitácuaro, y fue su asesor directo en todo lo relacionado con las cuestiones políticas de la misma junta, de tal manera que la confianza ilimitada que se le brindó desde que a fines de 1813, se realizó el contacto personal entre ambos batalladores de la independencia, nos induce a sospechar que quizás Santa María no haya sido ajeno a la confección de los *Elementos constitucionales*, cuya paternidad se atribuye exclusivamente a Rayón.

Por aquellos días Morelos se encontraba en Acapulco, y como siempre alternaba las operaciones militares —esta vez la lucha por conquistar el castillo de San Diego—, con sus más íntimas preocupaciones: lograr la independencia y legalizar la situación jurídico-política de México. Es muy probable que don Carlos María Bustamante, ya incorporado al grupo de Morelos, y que por otra parte tenía íntimas relaciones de amistad con el franciscano, conocedor de estas preocupaciones del Rayo del Sur, le recomendará contar

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 360.

con el juicio y el consejo de Santa María, toda vez que el jefe insurgente escribió a fray Vicente instándolo para que fuera a su lado.

Nuestro hombre, fiel a su amigo Rayón, aplazó el encuentro; mientras tanto, Morelos envió al presidente de la Junta la convocatoria para el Congreso de Anáhuac y Rayón decidió –notoriamente irritado– aceptar la medida propuesta, pero envió a Morelos un Proyecto de Constitución. En las notas de su Diario, correspondientes a los días 11 y 24 de julio de 1813, Rayón expresa lo siguiente:

El R.P. Santa María, formó la Constitución nacional y sacados los correspondientes ejemplares, se mandó uno a México, consultando el voto de los hombres sabios y profundos que hay en esa capital...Hoy se han contestado los pliegos del señor Morelos en que insta por la erección de la nobilísima Junta de Chilpancingo, solicitando que ese S.E. se aproxime a aquel punto sin excusa. La respuesta ha sido enérgica y decidida, y su contenido es una justa reclamación de los derechos y facultades del presidente, vulnerados sin otra justicia que la preponderancia de bayonetas... se acompaña a la correspondencia, la Constitución formada por el R.P. Vicente Santa María.

Por aquella época fray Vicente, enfermo de gravedad, emprendió sin embargo el penoso viaje de Tlalpujahua a Acapulco para ponerse a las órdenes de Morelos; desgraciadamente murió unos días después de su llegada a Acapulco, el 22 de agosto de 1813, tres semanas antes de la apertura del Congreso. Pero aunque el ilustre fraile, cuya memoria, insistimos en ello, exige un especial homenaje, no tuvo oportunidad de acompañar a su hermano en religión, el cura de Carácuaro, en el Congreso de 1813, ni tampoco en los debates del Constituyente de 1814, su espíritu, sus doctrinas y sus enseñanzas, influyeron sin duda alguna en aquellos acontecimientos, y es necesario, por elemental justicia, dejar consignado el importante papel que tuvo fray Vicente de Santa María en la génesis del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y anotar su nombre entre los verdaderos valores nacionales.

Para concluir estas breves notas sobre la insigne figura de Santa María y su participación en la Constitución de Apatzingán, quiero recordar, una vez más, algunos conceptos del magnífico estudio del señor Lemoine quien, como compendio de su ensayo sobre el ilustre fraile, afirma que quiso en su trabajo evocar a un eminente revolucionario, sabio en el verdadero sentido del vocablo, que convivió con guerrilleros sin cultura y con personalidades eruditas como él, entendiéndolos a todos y adaptándose al medio volcánico que lo rodeaba, sin problemas de conciencia ni crisis espirituales, porque previamente había asimilado la realidad mexicana y se había propuesto brindar sus luces y su existencia misma para coadyuvar a su mejoramiento.

Cuando se expidió la Constitución nacional el 22 de octubre de 1814, hacía más de un año que el buen padre Santa María había muerto, en servicio de la patria, como lo asentó el señor Morelos. Mas no por ello se advirtió su ausencia en el ambiente pletórico de porvenir de Apatzingán. Estaba ahí, en la rústica mesa de trabajo de aquellos modestos legisladores, representado por sus escritos, entre los que destacaba su Proyecto de Constitución. Sus pensamientos participaron en las deliberaciones y no pocos de ellos se consignaron en el Decreto definitivo. ¿En qué proporción? No lo sabremos hasta en tanto no poseamos sus papeles originales.<sup>22</sup>

Nada nos impide considerar a fray Vicente Santa María, vallisoletano, compañero de Hidalgo en el Colegio de San Nicolás y colega de Morelos en las vísperas de Chilpancingo, como uno de los más excelsos arquitectos que levantaron la sublime obra política de Apatzingán.

Es muy difícil el problema, como decíamos al iniciar este capítulo, de precisar quién o quiénes fueron los autores del Decreto Constitucional, aunque ahora parece aclararse y definirse con los elementos que la investigación ha ido formulando. Así pues, debemos tener en cuenta los *Elementos constitucionales*, de Rayón; los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos, y las ideas y aportaciones de Santa María, que quedarán definidas cuando pueda localizarse su Proyecto de Constitución.

Pero es necesario precisar quiénes en definitiva redactaron la Constitución y cuáles eran sus ideas. Respecto a esta cuestión creemos que una fuente de gran valor histórico son las declaraciones o testimonios rendidos por Morelos en el proceso que le siguió la jurisdicción unida, así como la causa instruida por la Inquisición en su contra; en estos documentos hemos encontrado los siguientes datos que ha glosado con particular acierto el doctor Antonio Martínez Báez:

1o. En el proceso que le siguió la jurisdicción unida, al responder Morelos a la pregunta relativa a las causas que le movieron a convocar el Congreso de Chilpancingo, manifestó: “Que el principal punto que trató el Congreso fue el de que se hiciera una Constitución provisional de independencia para la cual comisionó a Quintana, a Bustamante y a Herrera, quienes formaron la que han dado a luz 23 o 24 de octubre de 1814 en el pueblo de Apatzingán”; agregando en otra parte de su declaración que aunque no concurrió a su formación, sino sólo a los últimos artículos de ella, pero que habiéndosela leído en un día la pesó. 2o. En la causa instruida a Morelos por la Inquisición de México, declaró haber concurrido a la formación del Decreto Constitucional dando algunos números de *El Espectador Sevillano* y de la Constitución española y también firmándola como vocal del gobierno. 3o. El Santo Oficio formó expedientes sobre el Decreto

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 367.

Constitucional y con intervención de cuatro calificadores lo condenó con la nota de herético y otras muchas, por edicto de 8 de julio de 1815, por cuyo motivo fue acusado ante ese tribunal Morelos. En un capítulo de la acusación a Morelos, se calificó de “abominable código” el Decreto Constitucional y el héroe contestó “que creía que era en orden al bien común, tomados sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos, como se lo han asegurado sus principales autores”.

Por tanto, si hemos de creer a Morelos, el texto definitivo de la Constitución fue redactado por Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera. Precisar la participación directa y la aportación ideológica que tuvieron cada uno de ellos, en el referido texto definitivo, es tarea que escapa a los límites de este trabajo; pero, con el deseo de presentar un cuadro lo más completo posible de los autores de la obra monumental de Apatzingán, consignaré algunos datos sobre la vida y el pensamiento de los tres próceres mencionados.

### *Andrés Quintana Roo*

Nació este célebre personaje de nuestras luchas libertarias en la ciudad de Mérida, el 30 de noviembre de 1789; cuando tuvo edad para ello, ingresó en el Colegio Real y Pontificio Conciliar de San Ildefonso de la misma ciudad de Mérida, en donde cursó filosofía. Más tarde el joven Quintana Roo se trasladó a la capital e inició sus estudios de jurisprudencia en la Real y Pontificia Universidad de México, y obtuvo el grado de bachiller, no habiendo recibido título de abogado porque se lo impidió la obligación de hacer un servicio de pasantía en un bufete, antes de presentar el examen final, lo que no llegó a realizar por las razones de que daremos noticia más adelante.

Hizo su práctica de pasante en el despacho profesional de uno de los abogados más distinguidos de aquella época, ducho en cánones y latines y gran conocedor de las leyes tradicionales españolas vigentes; este jurista era don Antonio Pomposo Fernández de San Salvador. Durante esta época, Quintana Roo definió dos aspectos esenciales de su vida; se enamoró de la sobrina de su jefe, doña Leona Vicario (más tarde heroína de la Independencia), con quien casó. Por otra parte, decidió cambiar la orientación de su vida y para ello se abstuvo de presentar el examen final para obtener el título de abogado, abandonó la capital e hizo un largo viaje para unirse con los jefes de la revolución de Independencia, cuyas ideas compartía ardientemente.

En Tlalpujahuá, en 1812, a los 23 años de edad, Quintana Roo se puso a las órdenes de Rayón e inició su actividad en defensa de la Independencia como periodista, haciendo sus primeras armas en los dos periódicos que

dirigió el doctor Cos. Don Andrés escribe asiduamente en el *Ilustrador Americano* y en el *Semanario Patriótico Americano*, donde ya figura como secretario de redacción. En esa época se relaciona con don José María Morelos, quien lo invita expresamente para representar a Yucatán en el Congreso de Anáhuac. Morelos, gran conocedor y manejador de hombres, como reconoce el mismo Alamán, se da cuenta inmediatamente del valor y de la utilidad de Quintana Roo y lo mantiene cerca de él, como consejero (recuérdese que es a Quintana Roo a quien dictó directamente los *Sentimientos de la Nación*), más tarde llegó a ser presidente del Congreso y a firmar el Acta de Independencia como vicepresidente de la misma asamblea. Aun cuando su nombre no aparece en la lista de autores de la Constitución de Apatzingán, se sabe por datos indirectos y por la declaración expresa de Morelos, que fue uno de sus redactores, desconociéndose la causa por la cual no llegó a firmarla.

En lo que se refiere a sus ideas, entre los hombres que participaron en la Constitución de 1814, sólo Quintana Roo nos ofrece un cuerpo doctrinal que si bien breve, no deja de tener originalidad e interés. Aprovechando sus artículos en el *Semanario Patriótico Americano* trataremos de compendiar su doctrina.

El sistema teórico –y plan para el gobierno– que presenta, no dimana según declara, de la invención antojadiza del hombre sino del derecho común de gentes. Ese sistema tiene por cimiento la unión sustancial del bien general o común y el particular, y la primacía política del primero. “La sociedad –mejor sería decir Estado– es una familia común y pública que reuniendo en su seno por una convención tácita los derechos y conveniencias de los particulares, los enlaza con mutuos vínculos de amor, de interés y dependencia, y este es el punto céntrico adonde, como de una circunferencia, tiran todos y cada uno de los individuos”; y el gobierno es el protector y responsable de la conservación y fomento de dicha sociedad, un canal expedito por donde fluye el bien común a los particulares, quienes, debido a su dependencia, “vienen a ser los medios por donde el bien común refluye a su centro”. Así es como se mantienen en un perfecto equilibrio los intereses de la sociedad; y esto es lo que hace a cada individuo percatarse de que el bien particular a que aspira por natural impulso es una emanación del bien común.

Tal es el fundamento del derecho público y la piedra fundamental de toda buena legislación: de él nace la jurisprudencia que prescribe y enseña los principios esenciales de la justicia; que aclara el orden de las mutuas relaciones; que señala cuáles son los deberes de las autoridades para con el pueblo y los del pueblo para con las autoridades; que discierne oportunamente sobre las leyes y demuestra cuáles son justas o injustas.

De su principio fundamental deducía Quintana Roo, siguiendo a Muratori, estos “corolarios incontestables”; primero, todos los males graves de la

sociedad tienen como origen la mala administración de los gobiernos; segundo, en tal caso se traslada la obligación de restaurar el bien y la tranquilidad a las autoridades subalternas, “cuales son las respectivas corporaciones”, pues los desaciertos de la cabeza deben ser remediados con prontitud por los órganos más importantes del cuerpo; tercero, que cuando no se ajusten las disposiciones del gobierno al interés común de los pueblos, o no se puedan conciliar las miras de aquél con los sentimientos de éstos, hay obligación estrechísima y grave responsabilidad fundada en el derecho natural de quitar dicho gobierno y reemplazarlo por otro, cuyas disposiciones y sistemas sean más conformes y análogos al estado y circunstancias de la comunidad,

...pues el objeto esencialísimo no es arraigar tal gobierno, convenga o no convenga, sino salvar completamente y a toda costa el bien común, es decir, no se ha de sacrificar la sociedad al gobierno, sino el gobierno a la sociedad, siendo ésta el objeto primario y aquél el secundario de la ley natural, de suerte que el gobierno está constituido para el servicio de la sociedad y de ninguna manera la sociedad para el servicio del gobierno.<sup>23</sup>

### *José Manuel Herrera*

Nació en Huamantla, hoy día dentro del estado de Puebla, en el segundo tercio del siglo XVIII, de acuerdo con lo que él mismo afirma en el pliego de servicios que existe en la Secretaría de Relaciones. El futuro primer diputado mexicano, hizo los estudios correspondientes a la enseñanza media y los superiores de filosofía y teología, en el Real Colegio Carolino de San Gerónimo, Espíritu Santo y San Ildefonso, institución formada por la fusión de diversos colegios dirigidos por los padres jesuitas, y hoy día Universidad Autónoma de Puebla. En este famoso colegio, Herrera hizo sus estudios de humanidades de 1785 a 1789, de 1790 a 1792 cursó filosofía, y los estudios de teología a partir de 1793.

Por otra parte, está comprobado que fue catedrático del mismo plantel de 1796 a 1798. Según los datos que aportan los biógrafos, su cátedra era de teología, pues al correr de los años, después de su activa participación en la causa insurgente, fue indultado y repuesto en esa cátedra por mandato expreso del obispo de Puebla. De acuerdo con la opinión de Héctor Silva Andraca en un acucioso y muy documentado estudio sobre José Manuel Herrera, en virtud del atraso y desorden que existía en la facultad de derecho del Colegio de San Ildefonso de Puebla, nuestro personaje no cursó en esa

<sup>23</sup>*Semanario Patriótico Americano*, 9 de agosto de 1812. Véase asimismo Manuel Miranda y Marrón, *Vida y escritos del héroe insurgente licenciado don Andrés Quintana Roo*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910.

institución los estudios de jurisprudencia, que debió realizar en la facultad del Seminario Palafoxiano.

Ordenado sacerdote, Herrera recibió el curato de Santa Ana Acatlán, y más tarde pasó a servir el de Huamuxtlán, lo que dio ocasión a su primer contacto con lo que había de ser el futuro estado de Guerrero, al cual, de hecho, representó en el Congreso de Anáhuac. Mucho mejor fue su situación posterior al indulto, pues gozó de la protección del obispo de Puebla, que era por otra parte, simpatizador de la causa independiente.

El padre Herrera gozó fama de sabio y virtuoso, cualidades que Morelos, gran concedor de hombres, estimó desde luego y reconoció ampliamente al designarlo vicario general castrense. El cura de Carácuaro, distinguió siempre al padre Herrera y lo trató “como hombre de muy fina educación, bella índole y recomendables letras; lo calificó de servicial en extremo, en el cual tenía depositadas sus mayores confianzas y sus secretos personales y políticos; en todo lo consultaba y a él recurría siempre en busca de toda justificación y lo atendía con la mayor satisfacción”.<sup>24</sup>

Al Congreso de Chilpancingo, como hemos apuntado, concurrieron diputados de tres calidades: los miembros de la Junta de Zitácuaro; los diputados electos popularmente en Oaxaca y en la provincia de Tecpan, y los diputados suplentes designados directamente por Morelos. A la segunda categoría pertenecía don José Manuel Herrera, quien adquirió de esta manera en virtud de las circunstancias históricas, el título de primer diputado mexicano.

El padre Herrera intervino en todos los actos del Congreso; firmó la Declaración de Independencia y de acuerdo con el testimonio del propio generalísimo Morelos, al cual ya nos hemos referido, fue, al parecer, redactor en unión de Quintana Roo y Bustamante, del Decreto Constitucional de Apatzingán. Asimismo, fungió como presidente interino del Congreso Constituyente en Tiripitío. ¿Cuál fue su personal participación en las ideas fundamentales de la Constitución de Apatzingán? La carencia de mayores datos sobre las ideas políticas de Herrera, y sobre todo, la falta de noticias precisas respecto a la intervención personal de los redactores finales del Decreto, debido a la influencia definitiva y suprema de Morelos, nos impiden formular un juicio claro y preciso sobre este aspecto; pero la preparación intelectual de Herrera, sus vínculos con Morelos y su ardiente amor por la independencia de México, nos obligan a reconocer en él a uno de los colaboradores más importantes de la obra de Apatzingán.

<sup>24</sup>Héctor Silva Andraca, *El primer diputado de la Nación mexicana*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964, p. 337.

### *Carlos María de Bustamante*

Nació en Oaxaca, el 4 de septiembre de 1774. Hijo de José Antonio Sánchez de Bustamante, español de nacimiento. Se inició en el estudio del latín con un amigo de su padre y más tarde cursó filosofía en el Seminario de Oaxaca; después de algunas vicisitudes, como premio a sus brillantes estudios, fue enviado a México, en donde se graduó de bachiller en artes. Volvió a Oaxaca, y estudió teología en el convento de San Agustín, estudios que coronó con la obtención del grado de bachiller en 1800.

Desde 1796, siguió en México la carrera de jurisprudencia; acompañando a su protector don Antonio Labarrieta se trasladó a Guanajuato como pasante de abogacía. Más tarde fue a Guadalajara para concluir sus estudios profesionales y allí obtuvo el título de abogado en 1801.

En Guadalajara fue relator de la Audiencia y realizó una práctica intensa de su profesión como litigante. Participando como defensor en una de las causas más célebres de aquella época, obtuvo un señalado triunfo. Para entonces ya se había relacionado en Guanajuato con el cura Hidalgo y el intendente Riaño; asimismo desde entonces inició sus actividades como periodista, con la publicación del *Diario de México*, difícilmente aceptada por el virrey Iturrigaray. Más tarde, en 1812 y al amparo de la libertad de imprenta que postuló la Constitución de Cádiz, don Carlos publicó un periódico llamado *Juguétillo*.

Bien pronto pudo tratar personalmente a Morelos en su ciudad natal, y organizó y se puso al frente de un regimiento de caballería, tomó parte en el Congreso de Chilpancingo y más tarde en el Constituyente de Apatzingán. Durante el Congreso de Chilpancingo, Bustamante abandonó la carrera de las armas por la que no tenía afición y Morelos lo nombró representante por el Estado de México, y prácticamente lo hizo su secretario particular, pues aun cuando no todos sus biógrafos están de acuerdo, se dice insistentemente que después de largas pláticas con el caudillo, Bustamante recibió la orden de redactar en definitiva el texto del famoso discurso que Morelos leyó en la inauguración del Congreso de Chilpancingo y el texto también definitivo del Acta en que se declara la Independencia.

Es don Carlos María Bustamante, sin duda alguna, uno de los personajes más complejos e interesantes, no sólo de nuestras luchas por la libertad política, sino del primer cuarto de siglo de vida independiente. Abogado y político, pero sobre todo escritor y periodista incansable y fecundo, participó activamente en los balbucesos de nuestra independencia, luchó al lado de Morelos, participó en la formulación de la Constitución Política de 1824 y después —siempre complejo y a veces contradictorio—, fue miembro también de la comisión que elaboró la Constitución centralista y conservadora de 1836.



Inició sus actividades de jurista como relator de la Audiencia de Guadalajara; en su profesión fue un brillante defensor de causas ruidosas; colaboró —como hemos dicho— en la redacción de nuestras tres primeras constituciones de 1814, 1824 y 1836, y fue más tarde, miembro permanente del Supremo Poder Conservador, creado por la última de las leyes fundamentales mencionadas.

El *Cuadro histórico de la Revolución Mexicana* es el libro que más fama le ha dado como escritor; otras obras de menor importancia atestiguan sus facultades literarias. No se han podido precisar todos los periódicos de esa época de nuestra vida política en que colaboró, ni tampoco aquellos de que fue director, editor y casi único colaborador; por eso tan sólo mencionaremos, como una muestra de fecundísima actividad periodística, las principales publicaciones en que escribió: *El Diario de México*, *El Juguetillo*, *El Correo del Sur* y *La Avispa de Chilpancingo*.

Profundamente mexicano, complejo y contradictorio como la mayoría de los nacidos en este suelo, Bustamante es un distinguido hombre público y un brillante escritor, cuyo nombre está asociado íntimamente con el nacimiento de México como nación independiente y sobre todo con el primer intento de organización jurídico-política de nuestra patria, o sea con la Constitución de Apatzingán.

En virtud de los datos que la investigación nos ofrece y del examen de los *Elementos constitucionales*, de Rayón; los *Sentimientos de la Nación*, de Morelos, las aportaciones del padre Santa María, la participación de Quintana Roo, Herrera y Bustamante, y por último, los datos que nos proporciona el mismo Morelos en el proceso que le siguió la jurisdicción unida, y en la causa incoada por la Inquisición de México, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Que el Decreto fue considerado como una Constitución provisional mientras se lograba la independencia, cosa que corrobora el propio Decreto en su artículo 237, que reserva a la representación nacional la facultad de dictar y sancionar la Constitución permanente de la nación. Asimismo, parece que se debe concluir, según el dicho de Morelos, que fueron Quintana Roo, Bustamante y Herrera quienes formaron o redactaron la Constitución de 1814, y que el propio Morelos sólo intervino en sus últimos artículos y que proporcionó a los comisionados algunos números del *Espectador Sevillano* y de la Constitución de Cádiz.

Por mi parte, a pesar de este dato al parecer tan auténtico, ya que emana directamente de Morelos, no estoy totalmente de acuerdo. Hay algo que me obliga a no aceptar la completa verdad de los asertos anteriores. Tengo para mí que Morelos, deliberadamente, de acuerdo con una actitud que fue peculiar en los hombres de esa época, no dijo la verdad completa respecto

a las ideas que había aprendido y adoptado en materia política, y a su participación mucho más directa e importante en la génesis de la Constitución. Efectivamente, los hombres de entonces, que se habían nutrido con las ideas de Rousseau y abrevado en la legislación revolucionaria francesa, tenían un cierto pudor intelectual de autodefensa psicológica, que los impulsaba a no confesar abiertamente sus nuevas convicciones, no tanto por temor a los castigos de la Inquisición, sino a merecer públicamente el deshonroso título de herejes, con ideas contrarias al dogma de la Iglesia católica. Muchos testimonios podríamos aducir de esta actitud, entre otros, por ejemplo, el de los regidores Verdad y Azcárate en 1808. Es indudable que los dos conocían directamente o por medio de Talamantes, las doctrinas de *El contrato social* y de la soberanía popular. Sin embargo fundaron el memorial presentado al virrey Iturrigaray en las Leyes de Partida, y cuando un oidor requirió públicamente al licenciado Verdad para que le dijera quién era el pueblo en el cual había recaído la soberanía, éste ocultó su verdadero pensamiento y rehusó la contestación categórica. Asimismo, Hidalgo, Rayón y otros, conocían y aprobaban las teorías políticas relativas a la soberanía y a la voluntad nacional. No obstante, eluden con prudencia estos temas y fundan su grito de libertad en una mentira, en una aspiración que Morelos llamó tan acertadamente “máscara de la independencia”, el grito de ¡Viva Fernando VII! y la idea, que jamás pudieron aceptar en realidad, de que se había hecho la revolución para que la Nueva España estuviera lista y pronta a recibir el gobierno paternal y sagrado del hijo de Carlos IV.

Por otra parte, esta actitud quizás tenga su origen en algún repliegue secreto de la subconciencia del mexicano; recordemos si no la actitud, en épocas difíciles para la Iglesia (no muy lejanas por cierto), de muchos fieles miembros de ella que, con prudencia, eludían la aceptación de su catolicidad y la disfrazaban con una pasiva aceptación de las ideas dominantes. Asimismo la gran mayoría de los simpatizadores de las tesis marxistas y aun los miembros activos del Partido Comunista, jamás aceptan públicamente su filiación política y la disfrazan hoy con el suave eufemismo de “progresistas” y aun “liberales”.

Por otra parte, en el expediente que formó el Santo Oficio sobre el Decreto Constitucional, al que ya nos hemos referido, este tribunal condenó la Constitución por herética, y en la acusación posterior a Morelos, quien por fin fue sentenciado a muerte, entre otras razones:

Por estar imbuido en las máximas fundamentales del herético pacto social de Rousseau y otros filósofos reprobados por anticatólicos... no se contentó de leer semejantes libros, prohibidos y anatematizados por la Iglesia, sino que transcribió, copió, suscribió sus delirios, firmándolos en la Constitución Americana, tales son, decir que la ley es la expresión de la voluntad y no de necesidad.

En tal ocasión Morelos, como hemos dicho, manifestó al contestar el cargo de que la Constitución era un “abominable código”, que “creía que era en orden al bien común, tomados sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos, como se lo aseguraron sus principales autores”.

Para mí resulta evidente que en este punto nuestro máximo héroe patrio, tampoco expuso la verdad completa; si bien es cierto que en algunos aspectos encontramos la influencia de la Constitución Americana –la federal y la de los estados–, la que pudiera existir de la Constitución de Cádiz es casi nula, y para nosotros sólo se descubre en la idea general –“romántica”, nos atreveríamos a decir– de la necesidad y bondad de una Constitución que animó a los redactores de Cádiz, y sin duda alguna alentó también el espíritu de Morelos al convocar al Congreso e impulsar la integración de una ley fundamental, aun cuando fuera transitoria, en espera de obtener la independencia y formular la Constitución definitiva. Una vez más esa especie particular de pudor intelectual del mexicano hizo acto de presencia y, ante los cargos, Morelos omitió sus aficiones a Rousseau y otros “filósofos reprobados por anticatólicos”.

Para nosotros es indudable que Morelos tuvo una influencia directa y fundamental en la Constitución, aunque su texto haya sido redactado por Quintana Roo, Bustamante y Herrera. Éstos no fueron meros amanuenses, sino colaboradores activos, pero las ideas esenciales son del propio Morelos, y a ello nos obligan las siguientes consideraciones: con Morelos ha sucedido algo semejante a lo que pasó con Hidalgo; por mucho tiempo se tuvo como “cosa juzgada” el estimar que el Padre de la Independencia era un hombre de muy modesta cultura, un cura de “misa y olla”, envuelto por los acontecimientos históricos en virtud de circunstancias ajenas a una firme convicción ideológica. Fueron necesarios trabajos relativamente recientes para que conociéramos a un Hidalgo ilustrado y culto, nutrido de las más diversas lecturas, enterado y simpatizador de las corrientes modernas de su tiempo en el campo de la filosofía, ávido lector de los autores franceses, de tal manera que su casa, cuando era párroco de San Felipe Torres Mochas, fue llamada la Francia Chiquita; en fin, ahora conocemos, admiramos y respetamos no tan sólo al “anciano venerable” de la leyenda creada por los oradores del 16 de septiembre, o bien “el monstruo fabuloso de los edictos, bandos y demás papeles” que nos presentaban sus enemigos, sino a un Miguel Hidalgo, “reformador intelectual”, como le llamó de manera insuperable el gran humanista Gabriel Méndez Plancarte.

Pues bien, con Morelos ha sucedido lo mismo. Conocemos al hombre de humilde origen, arriero en sus primeros años, que con muy escasos estudios, pudo ordenarse sacerdote; sin cultura, ni lecturas, ni guías intelectuales de

ningún género; el mismo Teja Zabre, tan enamorado del héroe, no vacila en afirmar que “realmente no hubo proporción entre la grandeza de su alma y la relativa escasez de su cultura”.

Por mi parte, tengo la certeza de que un estudio más profundo, hecho con espíritu científico, pero con simpatía y pasión hacia la personalidad de Morelos, debe revelarnos muchas cosas presentidas y todavía no confirmadas. Alguien con mayor capacidad y preparación que yo, modesto profesor universitario, debe realizar la tarea y estudiar a Morelos en los términos que Méndez Plancarte hizo con Hidalgo: “sin odios y sin adoraciones ciegas” y que con el mayor respeto a la memoria de mi ilustre y sabio amigo, me tomo la libertad de imitar: “Morelos fue hombre, y hombre grande”. Y frente al misterio del hombre se embotan la risa y el llanto, y es estéril el odio; sólo la inteligencia –fina arma luminosa y aguda– corroborada por la “compasión” o “simpatía”, es capaz de presentar y esclarecer el enigma.

Con timidez me atrevo a sugerir algunas consideraciones sobre Morelos y sus ideas políticas. Don Alfonso Teja Zabre, en su *Vida de Morelos*, nos presenta al héroe como “un cura de aldea, ilustrado apenas con las nociones elementales que exigía el ministerio” y agrega que entre los pocos libros que leyó el caudillo, según su propia confesión, en 1815, estaban los de “Grocio, Echarri, Benjumea, Montenegro y otros”. Respecto al primero de los autores citados, don Ezequiel Chávez opinó que se trataba sin duda de Hugo Grocio, el famoso jurista; pero Teja se inclina por otro Grocio insigne, Gerardo el holandés, fundador de una nueva orden agustina y a quien tanto admiraba Kempis, o de un tercer personaje del mismo nombre.

Por nuestra parte, tenemos la certeza de que se trata de este último, de Guillermo Grocio, autor de *Los principios de derecho natural*, y teórico indiscutible de la idea de soberanía. En este autor, por tanto, Morelos conoció ese concepto y lo relacionó con el derecho individual. Para corroborar nuestro dicho recordemos que Georges Burdeau afirma en un capítulo de su obra, relativo a soberanía y libertad lo siguiente:

El concepto de soberanía popular nació de la crisis del siglo XVI que esbozó y preludió los grandes temas del pensamiento político moderno. Desde el momento en que se afirma el principio, se liga íntimamente con la idea de la libertad individual. Al ponerse en duda la justificación de todas las autoridades el espíritu humano advierte que, la sociedad política es una institución establecida por y para los hombres y que, por tanto, la autoridad es la consecuencia de un acuerdo mutuo de intereses. El fundamento del poder no radica en consecuencia, ni en la fuerza del príncipe ni en delegación divina, sino en el grupo mismo. En Hotman, Hubert, Languet, Suárez, el problema se plantea y el prudente Bodino lo suscribe. Quedaba tan sólo exaltar la idea del derecho individual para asegurar de mejor manera su inviolabilidad y para fijar con mayor firmeza sus consecuencias

políticas. Tal fue la obra de la escuela del derecho natural, y prescindiendo de comparsas, más precisamente de Grocio, en cuanto al fundamento, y de Locke en cuanto a las consecuencias.<sup>25</sup>

Por tanto, no es aventurado inferir que fue en Guillermo Grocio, donde Morelos inició su conocimiento de las ideas de soberanía popular y derecho individual; un examen más profundo de la cuestión, aclararía definitivamente este punto.

Por otra parte, el doctor Martínez Báez ha localizado el inventario de las pertenencias de Morelos, que incluye sus libros y que se levantó después de su aprehensión y fusilamiento; el examen y análisis de los libros que, por cierto, acompañaron al héroe en todas sus campañas, es de un interés primordial. Por lo pronto sólo queremos llamar la atención hacia un punto: el folio 23 del inventario levantado, y con referencia al Huacal número 1, se anota como primera obra la siguiente: “Tres tomos de a folio en pergamino, *Suma de Santo Tomás*.” La continua lectura de esta obra, hecha sin duda por Morelos en relación con otras que no es oportuno destacar, nos lleva a concluir que la fecunda riqueza de ideas de Santo Tomás, la esencia misma del pensamiento católico, al cual dio forma filosófica este escritor que considera a la persona humana con una finalidad en sí, dotada de derechos inherentes a su naturaleza, pudo haber influido en un católico inquieto y preocupado por estas cuestiones, como Morelos. Y tengo la convicción de que este juicio no debe alarmar a quienes defienden –con justicia– el pensamiento demoliberal del Siervo de la Nación, ya que el caudal gigantesco de ideas de Santo Tomás es fuente de información y fundamento de las más diversas direcciones del pensamiento moderno. Sirva de ejemplo la manifestación hecha por el gran teórico del marxismo, Jorge Plejanov, quien afirma: “Hasta ahora no se ha intentado completar a Marx por medio de Santo Tomás de Aquino; sin embargo, no sería imposible.” Y el autor del prefacio y las notas de la obra, D. Riazanov, comenta en una de ellas: “Plejanov se engaña al decir que hasta el presente no se había ensayado completar a Marx por Tomás de Aquino.” En una serie de interesantes estudios consagrados a las teorías de Marx –a quien estima como el más grande economista de todos los tiempos–, Wilhelm Hohof, el escritor católico bien conocido, se esfuerza por demostrar que Marx está de acuerdo en muchos puntos en su teoría del valor, con el gran teólogo de la Edad Media.<sup>26</sup>

<sup>25</sup>Georges Burdeau, *Traité de la Science Politique*, t. V, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949, p. 493.

<sup>26</sup>Jorge Plejanov, *Las cuestiones fundamentales del marxismo*, Madrid, Ediciones de Ciencias, s.f., pp. 14 y 111.

Por otra parte, los *Sentimientos de la Nación*, obra personal de Morelos, demuestra que su autor leyó con detenimiento a Rousseau, asimilándolo correctamente; en efecto, el punto quinto de los *Sentimientos* es la consagración –auténtica e indubitable– de la tesis del ginebrino respecto a la soberanía, por lo menos en la primera parte de la redacción: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo.” En el resto del punto quinto se consignan por otra parte, las tesis de Montesquieu y la teoría de la representación, ajenas al pensamiento de Rousseau. Aún más, en los puntos doce, trece y catorce, aparece –total y definitivamente– la tesis de la naturaleza de la ley, expresada por el autor del *Contrato*, y por último, en los puntos 15, 16, 17 y 22, se consignan derechos del hombre de sabor típicamente revolucionario francés, que más tarde y en su mayor parte, aparecerán en el Decreto.

Anteriormente hicimos referencia al dramático relato que hizo don Andrés Quintana Roo de la solemne ocasión en que Morelos le dictó los *Sentimientos*. Recordemos sus palabras: “Entonces, a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aun de falta de lenguaje, desenvolvió a mis ojos sus creencias sobre derechos del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y del Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo.”

Así pues, es necesario concluir que el modesto cura de Carácuaro tenía guardados y asimilados en su bagaje cultural, a Grocio, Santo Tomás, Rousseau y en general a los filósofos de la Ilustración, así como los documentos constitucionales de las revoluciones francesa y norteamericana, y que en un documento dictado por él, dio amplia noticia de la forma como había asimilado y adoptado puntos esenciales del pensamiento revolucionario de sus contemporáneos acerca de soberanía popular, derechos del hombre, división de poderes, libertad de comercio y otras cuestiones que fueron tema importante o esencial, de la Constitución de 1814. Esto nos da motivo y razón suficientes para considerar que Morelos fue el inspirador directo de estos temas, redactados por Quintana Roo, Bustamante y Herrera, en el articulado de la ley fundamental que se sancionó en Apatzingán. Miranda, después de explorar con sagacidad y espíritu crítico los antecedentes del Decreto, concluye:

La Constitución de Apatzingán tuvo evidentemente dos puntos de partida o arranque: Los *Sentimientos de la Nación* y el Reglamento para la reunión del Congreso de los tres poderes. El contenido de ambos nos es ya bien conocido. Los *Sentimientos* establecían las bases de la Constitución; en ellos estaban, a la vez su fuente y su norte. El Reglamento era en realidad un desarrollo reducido de las bases, una Constitución, en pequeña escala, destinada a regir provisionalmente, entretanto que pieza a pieza se realizaba el montaje de otra manera, más duradera y completa.<sup>27</sup>

<sup>27</sup>Miranda, *op. cit.*, p. 353.

## Principios o elementos constitucionales. Los derechos del hombre en la Constitución de 1814. Análisis de las garantías declaradas

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana contiene en su capítulo V, los artículos 24 a 40, que se agrupan bajo el título de “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, que por su naturaleza propia, es un verdadero catálogo de libertades individuales, esto es, de derechos del hombre.

Entre las virtudes de esta ley fundamental merece destacarse desde luego este hecho: elaborada en 1814, por un grupo de hombres sin experiencia política y en medio de múltiples circunstancias adversas, incluye en su articulado, como hemos dicho, un verdadero catálogo de derechos del hombre. La Constitución de Cádiz de 1812, expresión primera en Europa, sin duda alguna, del liberalismo político, no llega a hacerlo, y la Constitución norteamericana de 1776, tampoco contiene un catálogo de derechos públicos individuales, toda vez que los derechos humanos se consignaron, con mucha posterioridad, en 1791, en las primeras 10 enmiendas a la Constitución. Más aún, en las posteriores constituciones políticas que rigieron nuestro país: 1824, 1836 y 1843, tampoco se consigna una enumeración metódica –un catálogo– y tan sólo encontramos estos derechos, o por lo menos algunos de ellos, diseminados en el cuerpo de las leyes fundamentales, con referencia a la administración de justicia, principalmente. Hasta la Constitución de 1857 es cuando se consigna, en un capítulo especial y con un criterio de método y sistema, la enumeración de los Derechos del Hombre.

El título del capítulo y de la Constitución de 1814, según hemos visto, es el siguiente: “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.” Y el artículo 24, previene lo siguiente: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.” Más adelante, el artículo 27 estatuye: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social, ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”

El título del capítulo y el contenido de los artículos 24 y 27 implican, por sí mismos, dos consideraciones de carácter fundamental: en primer lugar, establecen la vinculación directa del texto legal mexicano con las declaraciones revolucionarias francesas de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y vincula su naturaleza misma y su contenido con un acervo de ideas sociales, políticas, económicas y jurídicas que dan fundamento al Estado mexicano y organizan los poderes sobre la base del individualismo, democrático y liberal.

En efecto, basta comparar el título del capítulo y el texto de los artículos 24 y 27 con las disposiciones contenidas, de una manera especial en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, formuladas por la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, y que más tarde se puso como preámbulo a la Constitución francesa de 23 de julio del mismo año, para llegar a la conclusión de que en estas disposiciones revolucionarias francesas fue donde se inspiraron los constituyentes de 1814.

Efectivamente, una vez hecha la trascendental Declaración de 1789 (cuya importancia y valor práctico fue puesto en duda por numerosos escritores y hombres públicos) y con el fin de darle mayor solemnidad, su texto fue insertado en el preámbulo de la Constitución de 1791; más tarde, como hemos dicho, hizo una nueva declaración la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, que pasó también a ser el preámbulo de la Constitución *montagnarde* del 23 de julio del mismo año.

En la declaración de la Convención Nacional encontramos los siguientes artículos:

Artículo 24. La garantía social de los Derechos del Hombre consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos. Esta garantía reposa sobre la soberanía nacional.

Artículo 25. La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada.<sup>28</sup>

En el preámbulo a la Constitución francesa de 1793, encontramos las siguientes declaraciones:

Artículo 23. La garantía social consiste en la acción de todos, para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos; esta garantía reposa en la soberanía nacional.

Artículo 24. La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada.

Basta comparar el texto de los artículos transcritos de la Constitución de 1814 y los relativos de la Declaración de la Convención Nacional de Francia

<sup>28</sup>Carlos Sánchez Viamonte, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, México, UNAM, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1956, p. 69.



y la Constitución de 1793, para corroborar nuestro punto de vista: la Constitución mexicana se inspiró, y más aún, copió en el título o rótulo del capítulo de Derechos del Hombre, y en sus artículos 24 y 27, las disposiciones contenidas en la Declaración de la Convención Nacional de Francia, inspirada en la Declaración de 1789 y reiterada en la Constitución de 1793.

Pero, como hemos dicho, esta circunstancia no sólo nos muestra la similitud de los textos y por tanto la inspiración directa de los constituyentes mexicanos, sino que vincula los derechos humanos declarados en la Constitución de 1814, las doctrinas individualistas, democráticas y liberales, que informan y dan sustancia propia a las declaraciones revolucionarias francesas, así como a todo el pensamiento político de la época, cuyos trazos generales eran los siguientes:

En Europa, la crisis originada por la Revolución Francesa, provocó en el orden político, como una consecuencia necesaria, la desaparición del Estado monárquico encarnado en un rey absoluto –nación–, cuya voluntad soberana era la del Estado mismo; en otras palabras, tal voluntad estaba identificada sin prueba en contrario posible, con el Estado mismo. Este tipo de justificación del poder fue sustituido por una nueva legitimidad, una nueva identificación: identificación de la voluntad de la nación soberana, o bien del pueblo soberano, con la voluntad del Estado mismo. Esta legitimidad recibió el nombre de democrática, y se encontraba vinculada íntimamente a la soberanía de esta nación, de este pueblo, o bien de este *demos*.

El Estado –nación– democrático era la nueva categoría histórica, jurídica, política, llamada a señorear el pensamiento político y a sustituir con un orden nuevo, diferente y propio, el orden tradicional del Estado monárquico. Sin considerar distingos de doctrinas o de escuelas, democracia es en estricto sentido “el poder del pueblo” y nada más. Pero tampoco nada menos. Lo que queda siempre por definir y precisar es la connotación de la palabra “pueblo”. Pero, si en la democracia es el poder el pueblo –la voluntad de la nación–, la soberanía del pueblo es –debe ser– implícitamente, una organización política y social de individuos iguales: iguales en aptitudes e iguales en derechos frente al Estado.

La importancia esencial, el gran descubrimiento del Renacimiento y quizá de la Reforma, no fue ni el descubrimiento de las formas clásicas grecorromanas, ni tampoco la lucha religiosa iniciada por Lutero en 1517, en contra del tráfico de las indulgencias y en defensa del libre examen y de la libre interpretación de la Biblia. En realidad, la importancia de estos dos hechos históricos es el descubrimiento del hombre, la exaltación del individuo; el reconocimiento –magnificado– de los valores inherentes al hombre, que es un fin en sí mismo y que posee, por su propia naturaleza, derechos inalienables, anteriores al Estado.

Desde que se rompe la unidad ideológica de la Edad Media frente al Estado –nación, monarquía– con su acervo firme y perfecto de ideas religiosas, morales y políticas, se entroniza, y aun se diviniza, al individuo y sus derechos naturales. En esta dualidad está la clave del desarrollo de las ideas políticas; el individualismo, o bien la prioridad del individuo sobre el grupo, preside las ideas sociales, políticas y económicas, dándoles finalidad y justificación. El individuo es anterior y superior al Estado; antes que el ciudadano existe el hombre y el ciudadano deriva del hombre. Por tanto, el Estado es la creación de los individuos, libres e iguales en un primitivo estado natural y su soberanía no es en el fondo, sino la suya propia.

Pero ¿cuál es el fin de la comunidad política del Estado en esta etapa del pensamiento político? No menos individualista es el fin y justificación de las asociaciones políticas y una breve y concisa fórmula condensa este fin: “La conservación y guarda de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, que son, al mismo tiempo, inalienables y sagrados.” En el repertorio de creencias políticas que dan contenido a esta etapa de la vida de la humanidad, podemos identificar, en consecuencia, una serie de ideas o fuerzas que constituyen el espíritu, el alma de un movimiento revolucionario que se extiende como reguero de pólvora por todo el mundo civilizado a partir de 1789, aunque tenga antecedentes en 1517 –la Reforma– y 1688 –conquista por los ingleses de su *Bill of Rights*–; estas ideas clave son las siguientes: el individualismo, el dogma de la soberanía popular, el principio de la igualdad y el postulado de la legalidad, o sea, del gobierno mediante leyes o normas generales, expresión de la voluntad nacional.

Pero si el fin de la comunidad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, se plantea una nueva cuestión: ¿Cuáles son estos derechos naturales e imprescriptibles y también inalienables y sagrados? La respuesta, siempre de acuerdo con las tesis esenciales, va apareciendo de una manera lógica: en la Declaración de Independencia de Estados Unidos se dice:

Para nosotros son verdades incontestables que todos los hombres nacen iguales; que a todos les ha concedido el Creador, ciertos derechos inalienables de que nadie les puede despojar, entre esos derechos se encuentran la vida, la libertad, y la búsqueda de la felicidad; que para proteger éstos, se instituyeron con el beneplácito y consentimiento de los hombres, los gobiernos que debían regirlos y cuando uno de aquéllos llega a ser perjudicial por no defender como debe las libertades de un pueblo, cuidándose de su felicidad, éste tiene el derecho para modificarlo o abolirlo, formando otro, fundado en tales principios y organizado de tal manera que pueda contribuir al público bienestar.

Por tanto se consideran como derechos fundamentales la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

La Declaración francesa fue influida en esta ocasión, de una manera fundamental, por el pensamiento de los fisiócratas, quienes impusieron como derechos fundamentales su trilogía clásica: propiedad, libertad y seguridad; pero más tarde, las declaraciones francesas proclamaron: libertad, propiedad, seguridad de hombres iguales en derechos, agregando expresamente la resistencia a la opresión.

Merece la pena subrayar la influencia ejercida en las declaraciones de derechos, por las doctrinas de los fisiócratas; no pretendemos exagerar esta influencia, pero sí la estimamos muy importante y no suficientemente reconocida. Se les considera sobre todo como economistas, pero sus doctrinas están muy lejos de ser simplemente económicas y en el dominio político ejercieron una influencia extraordinaria. Los fisiócratas, o bien para llamarlos como sus contemporáneos “los filósofos economistas”, veían en la economía política una ciencia mucho más amplia, con más vastos horizontes, que los que aceptamos hoy día. Un postfisiócrata, Dupont de Nemours, reprochaba a Juan Bautista Say el haber restringido muy seriamente el dominio de la economía política, reduciéndola a una ciencia de las riquezas, siendo que la economía política es una ciencia de derecho natural, la ciencia de las constituciones, tanto desde el punto de vista político como económico, y uno de los más ilustres fisiócratas, Mercier de la Riviere rotuló su obra: *El orden natural y esencial de las sociedades políticas*. Esto nos demuestra la primordial preocupación política de los fisiócratas.

El punto de partida de sus doctrinas es la concepción de un orden social superior que el hombre no crea o inventa, si no que tan sólo debe descubrir y aplicar. Los hombres no están sometidos a una autoridad social, sino para alcanzar este fin, que está esencialmente determinado por la naturaleza. Los hombres y sus gobiernos no hacen las leyes porque están imposibilitados para ello; lo único que pueden hacer es reconocerlas, toda vez que están hechas por la razón suprema que gobierna el universo. El legislador está limitado por una obligación imperiosa: la de conformarse al orden social o natural; por ello los fisiócratas distinguían tres clases de leyes: las que llamaban fundamentales, las constitutivas y las leyes civiles. Durante el periodo revolucionario encontramos aceptado y aplicado este criterio; efectivamente, las leyes fundamentales eran las declaraciones de derechos, las constitutivas, las constituciones propiamente dichas, y las leyes civiles, el resto de la legislación.

Para los fisiócratas, la sociedad es un hecho natural y el hombre está en la obligación de vivir en sociedad. Uno de los puntos esenciales de esta sociedad es que el hombre no ha renunciado a ninguno de sus derechos por la

circunstancia de vivir en ella, sino que pretende conservar y consolidar estos derechos; por tanto, el respeto del individuo y el respeto de sus derechos, es la base de la sociedad. Los fisiócratas se servían de un término particularmente enérgico para expresar esta idea: decían que el hombre es propietario de su persona, lo que lo pone a cubierto de cualquier atentado, es decir, que el hombre puede aprovecharse libremente de sus atributos corporales e intelectuales, sin poder ser limitado o impedido por nadie.

¿Cuáles son los derechos individuales para los fisiócratas? Mercier de la Riviere declara que la propiedad constituye la esencia del orden social y al efecto, hace la siguiente comparación: la propiedad es como un árbol, del cual las instituciones sociales serían las ramas y estas ramas perecerían si fueran separadas del tronco. Por otra parte, afirmaba el mismo autor, la sociedad está establecida sobre la base de la libertad e instituida para la libertad y más aún, dirigida por su ejecución; la libertad es la base necesaria de todo orden político. Por último, los fisiócratas proclamaban la necesidad de dar a conocer la existencia de estos derechos superiores, derivados de la naturaleza humana, mediante la educación cívica, manteniendo así su respeto mediante la garantía de seguridad, incluso por la fuerza (respecto a esta cuestión véase, M. Gidel: *Droit Constitutionnel Comparé*, Curso del doctorado en la facultad de derecho de París, versión mimeográfica, 1932-1933, pp. 16 y ss.).

Por las consideraciones hechas creo inútil insistir en que la Declaración de Derechos Humanos contenida en la Constitución de 1814, es francamente representativa de las teorías demoliberales e inspirada en las declaraciones revolucionarias de derechos franceses.

Tan sólo haría falta considerar un elemento del artículo 24 que reviste una importancia especial; efectivamente, como este artículo previene la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, vale la pena detenernos a considerar la cuestión relativa al concepto “felicidad”.

Uno de los contrasentidos, como los llama Georges Burdeau, que ha debido resolver el sistema democrático individualista, es el relativo a conciliar la libertad de cada uno, con la libertad de todos; la libertad del hombre, fin en sí mismo, poseedor de derechos inalienables, y la libertad de todos, representada por el poder, por el Estado. Marcel Walline, que ha explorado con tanto éxito los problemas del individualismo, resuelve de una manera airosa de acuerdo con el criterio de los filósofos y los constituyentes, este contrasentido tan escabroso que orilló a los liberales del siglo XIX, a establecer una oposición tajante, casi natural, entre individuos y Estado. Walline afirma lo siguiente: “Según esta teoría (el individualismo), si el derecho objetivo es un producto social, un producto de la actividad del Estado, este último ha sido fundado por los individuos con el fin de resguardar sus derechos naturales;

en consecuencia, el derecho todo, en su integridad, resulta ser la obra de estos mismos individuos.”<sup>29</sup>

El Estado y el hombre no se oponen porque ambos participan, comulgan, en una fe común: la guarda y conservación de los derechos naturales y sagrados del hombre.

Así se explica lógica y naturalmente, dice Georges Burdeau, que los constituyentes revolucionarios de finales del siglo XVIII y principios del XIX y – agregamos nosotros– el mexicano de 1814 que fue estrictamente uno de ellos, asignaran como fin primero de la sociedad política y del Estado que aplica las leyes, el logro de la felicidad del pueblo. Esta fórmula, sin embargo, aparece en el derecho positivo francés hasta el año de 1793, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 24 de junio del mismo año, cuyo artículo 1o dice: “El fin de la sociedad es la felicidad común; el gobierno es instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles.” Esta misma aspiración o finalidad es expresada por las declaraciones norteamericanas: “El gobierno, afirma la Declaración de Virginia (1-3) ha sido instituido para la felicidad, la protección y la seguridad del pueblo, de la nación, o de la comunidad entera.” Todos los estados insisten en este tema de la filosofía de la felicidad, inseparable del pragmatismo norteamericano, en cuya Declaración de Independencia se había postulado el principio: “para nosotros son verdades incontestables que todos los hombres nacen iguales, que a todos les ha concedido el Creador, Ciertos derechos inalienables que nadie les puede despojar, entre estos derechos se encuentra la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para proteger éstos se instituyeron con el beneplácito y el consentimiento de los hombres, los gobiernos que deberían regirles...” “En resumen, concluye Burdeau, “la aceptación de la idea de la felicidad, puede ser considerada como un elemento constitutivo del pensamiento democrático”.<sup>30</sup>

Parece casi redundante insistir en que la Constitución de 1814 en sus artículos 24 y 27, relacionados con el título mismo del capítulo V, por primera vez en la historia de las ideas políticas en México, otorga al derecho público nacional, al Estado mismo, la base del individualismo democrático liberal con todo el acervo de sus creencias, ideas e instituciones, propias de esta doctrina política.

Al hacer esta afirmación, en elogio de los constituyentes de Apatzingán, creemos necesario rectificar un juicio del ilustre constitucionalista mexicano don Emilio Rabasa; efectivamente el maestro, impulsado por su apasionada

<sup>29</sup>Marcel Waline, *L'Individualisme et le Droit*, París, Ediciones Montchrestien, 1945, p. 92.

<sup>30</sup>Burdeau, *op. cit.*, t. V, p. 518.

simpatía hacia Mariano Otero, que compartimos con entusiasmo, pretende acumular mayores lauros en su honor (de los que, por otra parte, no tiene necesidad), y en su obra *El juicio constitucional*, al examinar el proyecto de Constitución formulado por la minoría de la comisión que funcionó en 1842 y de la que formó parte Otero, afirma lo siguiente:

El proyecto de la minoría en 42, indica un avance en las ideas sobre el derecho constitucional, que lo hace tanto más interesante cuanto que de él tomaron los legisladores de 47, su nueva orientación. Los derechos individuales se habían olvidado en la ley de 1824; en ella se había hecho punto omiso del individuo, y sin tener tampoco una teoría fundamental del Estado sino más bien la tradicional de autoridad de gobierno, aquella ley constituyó los poderes para representar y ejercer la autoridad como si presidiera el espíritu de los legisladores la preocupación arraigada e inconsciente del derecho divino, en vez de la voluntad del pueblo. En la minoría de la Comisión de 1842, más avanzada que la mayoría, su colega, pugnó por dar al derecho público nacional la base del individualismo, para hacer como emanación de éste, la Constitución democrática. Pero no bastaba establecer los preceptos, era necesario declarar en principio en las primeras palabras de la ley suprema, para difundirlo como enseñanza e imponerlo por norma en el espíritu público. El artículo 4o del proyecto tiene en estas consideraciones una explicación que alcanza como disculpa al primero de la Constitución de 57, tantas veces tachado de inútil...<sup>31</sup>

En nuestra opinión, sin mermar en un ápice los méritos de los ilustres miembros de la minoría de 1842, creemos justo afirmar que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 fue el primer documento constitucional en nuestra patria que organizó el Estado mexicano sobre la base del individualismo; el primero en formular un catálogo de derechos del hombre, fundados deliberadamente en una tesis individualista democrático liberal, y el primero en postular la esencia misma del sistema, al declarar, clara y categóricamente en su artículo 24, lo siguiente: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.”

En consecuencia, es precisamente esta disposición legal, el antecedente indiscutible del artículo 4o. del Proyecto de Constitución de la minoría de 1842 y del artículo 1o de la Constitución de 1857. De esta manera, queda reconocido el mérito a quien legítimamente corresponde y demostrado el

<sup>31</sup>Emilio Rabasa, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, prólogo de F. Jorge Gaxiola, 2a ed., México, Porrúa, 1955, p. 233.

sentido revolucionario –intuitivo y audaz– de los hombres que hicieron la ley fundamental de 1814.

Los artículos 25 y 26 del capítulo V de la ley fundamental de 1814, en relación íntima y necesaria con los artículos 18 y 19 del propio cuerpo de leyes, consignan el derecho público individual de igualdad que tiene el primer lugar en la enumeración que hace el título del capítulo, así como el artículo 24, lo que no carece de importancia para estimar la naturaleza de los derechos del hombre en la ley que examinamos.

Efectivamente, afirma Burdeau que:

Los teóricos de la democracia discuten el lugar que ocupan respectivamente la libertad y la igualdad. El debate no es vano, porque según que a uno de esos principios se le conceda mayor importancia que al otro, la organización y las posibilidades de un gobierno democrático, varían sensiblemente. Es necesario considerar que por estar situados en concurrencia, libertad e igualdad, deben también ser situados previamente en planos diferentes. La libertad debería ser considerada como una exigencia teórica, o por lo menos, como el punto de convergencia ideal de realizaciones siempre imperfectas, mientras que la igualdad expresa una reivindicación concreta cuya satisfacción se comprueba por una experiencia inmediata. Se podría tentativamente expresar esta diferencia afirmando: que la libertad es un clima, en tanto que la igualdad es un estado.<sup>32</sup>

Por nuestra parte queremos recordar que los fisiócratas consideraban también a la propiedad como el derecho fundamental y a la libertad como una exigencia teórica, lo que nos lleva a considerar que esta oposición tiene otro matiz sociológico de particular importancia en la realidad: la idea de igualdad ofrece un atractivo y tiene una evidente significación tangible, de tal manera que permite mover las fuerzas revolucionarias que no tienen sino una idea vaga de la libertad. La igualdad implica reivindicaciones materiales, tangibles y perceptibles de tal manera que una aspiración a la igualdad implica, desde luego, un estado de ánimo, un rechazo de un orden social injusto, que provoca el dinamismo que produce las revoluciones.

Por tanto, es explicable para nosotros que en una Constitución que estaba inspirada fundamentalmente en el rechazo de un orden de cosas existente y en una aspiración de suprimir ese estado social y político de privilegios en favor de los europeos, se tratara de reivindicar, ante todo, la igualdad y con ello el hecho material y tangible, de la desaparición de privilegios sociales, políticos y económicos.

Una vez más los autores del código político de 1814, se inspiraron en las declaraciones revolucionarias francesas. Efectivamente, la de 1789, declaró:

<sup>32</sup>Burdeau, *op. cit.*, t. V, p. 523.

Artículo 1o. Los hombres nacen, permanecen libres e iguales en derecho. Las distinciones sociales no pueden estar fundadas sino sobre la utilidad común.

Artículo 6o. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes, a su formación. Ella debe ser la misma para todos sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra desestimación que la de sus virtudes y de sus talentos. Veamos ahora, la Constitución de Apatzingán:

Artículo 19. La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que las razones exijan que se guíen por esta regla común.

Artículo 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Éstos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre legislador o magistrado.

La inspiración de la ley mexicana en la Declaración francesa, es evidente; tanto más que el principio de igualdad fue consignado con especial relieve en el derecho norteamericano, desde su Acta de Independencia, bien conocida sin duda por los legisladores de Chilpancingo: “Todos los hombres son creados iguales”, proposición reiterada en las declaraciones que consignaron las constituciones particulares de cada estado, por ejemplo la de Virginia de 12 de junio de 1776 que establece en su artículo 1o: “Todos los hombres son por naturaleza iguales, libres e independientes.” Y en su artículo 4o repudia todo “emolumento o privilegio exclusivo o separado”, a no ser en consideración a servicios públicos.

En las legislaciones francesas y norteamericanas, igual que en la mexicana, encontramos la consagración de los mismos derechos, o por mejor decir, la reivindicación de idénticos derechos; que la ley es igual para todos, ya sea que proteja o castigue; que frente a la ley todos son iguales; que todos son igualmente admisibles a todas las dignidades, así como a los empleos públicos, según sus capacidades; que las distinciones sociales no puedan estar fundadas, sino en utilidad común; que no existe otra superioridad que la de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. Las declaraciones francesas de 1789, 1791 y 1793, así como las norteamericanas, creyeron prudente consagrar estos principios, y fieles al espíritu de la época y a las doctrinas previamente adoptadas, los legisladores de 1814 los adoptaron como necesarios para acabar con los privilegios que habían existido en la



Nueva España, y para someter a cada individuo al derecho común de todos los mexicanos. La inserción del derecho humano de igualdad no fue una copia ciega, o una imitación sin sentido, sino una reivindicación social auténtica y concreta, una aspiración sobre la que, en virtud de circunstancias históricas bien conocidas, las constituciones posteriores habrían de insistir hasta la de 1857, que dio forma definitiva a la igualdad en su capítulo de Derechos del Hombre.

Los artículos 21 a 23 y 27 a 31 del Catálogo de Derechos del Hombre, contenido en el ya mencionado capítulo V de la Constitución de 1814, consignan la llamada garantía de seguridad.

“La seguridad –afirma un conocido constitucionalista francés– es el derecho del ciudadano; es decir del hombre que forma parte de una sociedad política, de exigir que el cuerpo social reconozca sus derechos naturales de libertad y de propiedad y los proteja por medio de su organización política, judicial y administrativa.”<sup>33</sup>

La Declaración francesa de 1789 colocaba la seguridad entre los derechos naturales pero no le concedió un contenido especial, aun cuando le consagraba tres artículos con el siguiente texto:

Artículo 7o. Ningún hombre puede ser acusado, preso ni detenido sino en los casos determinados por la ley y según las formas por ella prescritas. Aquellos que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano emplazado o detenido en virtud de la ley debe obedecer al instante, si no, se hace culpable de resistencia.

Artículo 8o. La ley no debe establecer penas que no sean estrictas y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.

Artículo 9o. Todo hombre debe presumirse de inocente hasta que haya sido declarado culpable; si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la ley. Más amplia es la Declaración de 1793, que consagra a la seguridad ocho artículos y da un contenido preciso a este derecho. Desde luego encontramos una definición de lo que es la garantía de seguridad:

Artículo 8o. La seguridad consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades. Artículo 10o. Nadie debe ser acusado, aprehendido ni

<sup>33</sup>Julien Laferrrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2a. ed., París, Ediciones Domat-Montchrestien, 1947, p. 52.

detenido, sino en los casos determinados por la ley, y según las formas por él ya prescritas.

Artículo 11. Todo acto ejercido contra un hombre sin las formas que la ley determina, es arbitrario y tiránico.

Artículo 12. Aquellos que solicitaren, expidieren, firmaren, ejecutaren o hicieren ejecutar actos arbitrarios, son culpables y deben ser castigados.

Artículo 13. Todo hombre debe presumirse inocente hasta que haya sido juzgado culpable; si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para asegurar su persona, debe ser severamente reprimido por la ley.

La garantía de seguridad, por su propia naturaleza y finalidad de proteger al hombre de aprehensiones indebidas, procesos irregulares o imposición de penas arbitrarias, es una de las primeras que fueron reivindicadas en la larga lucha del hombre por su libertad. Fue Montesquieu el primero que elaboró una doctrina de este derecho y asimismo fue el primero en emplear el concepto “seguridad” en el *Espíritu de las leyes*. Las ideas de Montesquieu, fueron adoptadas en los artículos transitorios de las declaraciones de 1791 y 1793.

Los autores de la Constitución de 1814, que habían conocido, aun por experiencia propia, las prisiones arbitrarias, la tramitación de procesos ante tribunales especiales y la aplicación de penas infamantes y aun trascendentales, tuvieron especial interés en este derecho e inspirados en las declaraciones francesas a que nos hemos referido, consignaron en el Decreto Constitucional, las siguientes garantías:

### *La garantía social*

En el artículo 27 se previene: “la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social. Ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

En la parte inicial de estos comentarios, nos referimos a esta garantía social y establecimos su vinculación directa con los artículos 23 y 24 de la Declaración francesa de 1793: remitimos al lector a esos comentarios para evitar cualquier redundancia.

Por último, es necesario subrayar que en el sistema adoptado por los autores de la Constitución de 1814, la garantía de seguridad y en general la garantía en contra de la acción arbitraria del Estado se finca, de una manera muy importante, de acuerdo con las teorías de Montesquieu a que nos hemos

referido, en el principio de la separación de poderes, que deja de ser un mero sistema de distribución de competencias, de división del trabajo, para adquirir el carácter de garantía de la libertad y constituir una forma especial de la resistencia a la opresión, bajo el aspecto de una regla de organización. Este principio de la división de poderes, como garantía de la libertad, adquiere un carácter tan especial de la Declaración de 1789, que su artículo 16, proclama de manera tajante, lo siguiente: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución.”

En Apatzingán, los constituyentes no se olvidaron de esta garantía política de la libertad, y al efecto, el artículo 27 establece: “Que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social”, y se declara “que ésta no puede existir sin que se fije los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios”. Para satisfacer esta exigencia de la garantía declarada y “fijar los límites de los poderes”, los constituyentes, en el artículo 11 del Decreto, establecieron que “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”, y más aún, precisaron en el artículo 12 que: “Estos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación.” De esta manera quedó precisada la función de la división de poderes, como garantía política de la libertad, con el carácter de una regla de organización, y se integró también el sistema de protección del derecho de seguridad.

### *La garantía de audiencia*

Una de las grandes conquistas de la persona en su lucha en contra de los poderes arbitrarios y en defensa de su libertad, es la llamada garantía de audiencia; en otras palabras, el derecho del hombre a no ser condenado y con ello afectado en su persona o patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio y condenado, de acuerdo con las formas previstas por la ley.

Este derecho, evidentemente, es de ascendencia inglesa y su más remoto antecedente lo encontramos en la Carta Magna de 1215, cuyo artículo o capítulo 39, dice: “que ningún barón podrá ser desterrado, puesto en prisión o molestado, sin el juicio de sus pares y de acuerdo con la ley de la tierra”. En la Declaración francesa de 1793, encontramos el artículo 14 que previene: “nadie puede ser juzgado y castigado sin haber sido oído y legalmente emplazado”, conceptos que implican los elementos esenciales de la garantía.

En la Constitución de 1814 el artículo 31 estatuye: “Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.”

Podríamos, con bastante seguridad, relacionar el último artículo transcrito con el 14 de la Declaración francesa y con toda la tradición inglesa para encontrar las fuentes del texto legal mexicano; pero, por la redacción del mismo, las palabras usadas y la personalidad de los hombres del Congreso de Chilpancingo, nos atrevemos a formular una hipótesis: Rayón, Quintana Roo y otros de ellos, eran abogados, estudiaron jurisprudencia en el Colegio de San Ildefonso y ejercieron la profesión en los tribunales de México, pero conocían la legislación vigente y la habían aplicado en su práctica profesional; en tal virtud, pensamos que el artículo 31, les fue sugerido por los antiguos códigos que regían en la Nueva España. Efectivamente, la legislación española se manifestó muy respetuosa de la garantía de audiencia desde épocas anteriores a la Carta Magna.

Una de las más importantes manifestaciones que tuvo la legislación española del respeto a la garantía de audiencia, apareció por vez primera en las Cortes de Toro (1371), cuando el rey Enrique II de Castilla reprodujo el juramento que ya dos siglos antes había hecho su antepasado Alfonso IX, en las Cortes de León, de no proceder contra ninguno de sus súbditos, sino bajo las formas tutelares de un juicio seguido ante los tribunales. La fórmula es lapidaria:

Defendemos (prohibimos) que ningún alcalde, ni juez, ni persona privada, no sean osados de despojar de su posesión a persona alguna sin primeramente ser llamado y oído y vencido por derecho (ante los tribunales); y si pareciere carta nuestra por donde mandáramos dar la posesión que no tenga a otro y la tal carta fuere sin audiencia, que sea obedecida pero no cumplida; y si por tales cartas o albaes algunos fueron despojados de sus bienes por un alcalde, que los otros alcaldes de la ciudad o de donde acaeciére restituyan a la parte despojada hasta tercero día, y pasado él tercero día que lo restituyan los oficiales del concejo.

Esta fórmula, tan castiza y enérgica que la envidiaría la Carta Magna de Inglaterra y las Enmiendas de la Constitución norteamericana, se deslustró de modo tal en la Constitución de Cádiz que ni siquiera puede reconocerse. En efecto, su artículo 242 contiene estas frases inexpresivas y frías: “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.” Nos atrevemos a pensar que los constituyentes de 1814 se inspiraron precisamente en esta tradición española, de bondad indudable, para la redacción del artículo que reconoce la garantía de audiencia, tan diferente de las declaraciones francesas y tan cercano a la terminología legislativa vigente en la Nueva España.

## *Garantías de la libertad física*

La privación de la libertad física, como consecuencia de órdenes de aprehensión arbitrarias, detenciones sin causa justificada y procedimientos sin fundamento legal, es la forma más antigua y común de violación del derecho de seguridad. Los constituyentes de 1814, apoyándose una vez más en las declaraciones de 1789 y 1793, quisieron proteger estos aspectos de la libertad individual, de la siguiente manera:

“Artículo 21. Sólo las leyes pueden determinar los casos en que pueda ser acusado, preso o detenido algún ciudadano.” El artículo 22 insiste en que “debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados”. Asimismo, para proteger al ciudadano en contra de excesos y violaciones durante el procedimiento, postularon en el artículo 32, que: “La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable; sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal, deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley.” Y más aún, en el 33, se establece que: “Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo deberán hacerse durante el día y con respecto a las personas y objeto indicado, en la acta que mande la visita y la ejecución.” Por último, en el punto esencial de la imposición de las penas, los constituyentes declararon en el artículo 23, que: “La ley sólo debe decretar penas muy necesarias proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad”, completando el sistema en el artículo 30, que declara: “Todo ciudadano se reputa inocente mientras no se declare culpable.”

Para establecer los antecedentes de estas disposiciones basta recordar el texto de los artículos 7o a 9o de la Declaración de 1789, y de los artículos 10 a 15 de la Declaración de 1793.

## *Garantía de igualdad*

Una de las más preciadas conquistas del estado de derecho, es la garantía de legalidad que, en mi opinión, tiene como bases esenciales las siguientes: la declaración de que la ley es la expresión de la voluntad general, que es la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue y que todos los hombres son iguales ante ella (artículo 6o de la Declaración de 1789), y la consideración de que existe una súper ley, que es la Constitución política a la cual deben adecuarse todas las demás. Tales bases están reguladas en la aplicación de las leyes, por el principio de que los funcionarios públicos están subordinados a la ley, de tal manera que ninguna decisión de carácter particular puede adoptarse sin que esté fundada en una ley o norma de carácter general.

Esta garantía de legalidad fue consignada por los constituyentes de 1814, en los siguientes términos: “Artículo 18. Ley es la expresión de la voluntad general en el orden a la felicidad común, esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional. Artículo 19. La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las condiciones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.” Estas bases de la garantía se completan en el artículo 28, que establece: “Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.” Y el artículo 29 previene que: “El magistrado que incurre en este delito será depuesto y castigado con la severidad que demande la ley.”

Los artículos 34 y 35 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, establecen las garantías de la propiedad.

Muchas y muy enconadas polémicas ha suscitado el tema de la propiedad en relación con el pensamiento de los constituyentes revolucionarios franceses. Los puntos de vista oscilan desde aquellos que sin mayor discusión afirman y reconocen categóricamente la adhesión absoluta y total de esos constituyentes al valor absoluto de la propiedad privada. Pasando por los que estiman que más que respetar este derecho, los legisladores de 1789 lo restauraron haciendo desaparecer los desmembramientos de que había sido objeto en razón de las supervivencias del régimen feudal. Hasta opiniones radicales, como la de Duguit, quien afirma que: “El análisis de la doctrina de Babeuf y el Manifiesto de los Iguales, así como algunas otras obras de los agitadores sociales anarquistas, como Brisot, Boissel y Proudhon, no son sino el desenvolvimiento lógico de las declaraciones de Derechos.”<sup>34</sup>

Pero las invectivas mismas de Rousseau en el *Discurso sobre la desigualdad* y su romántica nostalgia de una propiedad comunal en el estado de naturaleza, carecen de fuerza y no deben ilusionar a los enemigos de la propiedad privada. Rousseau mismo se defendió con energía del cargo de querer aniquilar el concepto de lo tuyo y lo mío; por ello, pensamos nosotros, es necesario aceptar como un hecho histórico que el siglo XIX, de una manera general y clara, afirmó el carácter legítimo que reconocía en la propiedad privada. Como prueba de ello tenemos el criterio absoluto de los fisiócratas, al cual ya nos hemos referido, y el pensamiento claro y diáfano de Locke —ambos inspiradores directos de las declaraciones francesas y norteamericanas—, que consideraban la propiedad como el derecho natural por excelencia del individuo, inseparable de la libertad, bajo todas las formas. Ningún testimonio más convincente de esta concepción que el artículo final de la Declaración de

<sup>34</sup>León Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3a ed., t. III, París, Ediciones De Boccard, 1930, p. 757.

1789, que proclama la propiedad como “un derecho inviolable y sagrado”, en términos definitivos:

Artículo 17. La propiedad es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de él sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de una manera evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.” Este concepto fue reiterado en la Declaración de 1793, cuyo artículo 19, declara:

Artículo 19. Nadie puede ser privado de la menor porción de su propiedad, sin su consentimiento y cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exija y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

Los constituyentes de 1814, inspirados en las declaraciones a que nos hemos referido, reconocieron el derecho de propiedad y lo protegieron en los siguientes términos:

Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravenga la ley.

Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.

Los artículos 37, 38, 39 y 40 de la Constitución de 1814, consignan los llamados derechos de libertad.

El artículo 1o de la Declaración de 1789 dispuso, legislando para la humanidad, tal y como fue la pretensión de la Asamblea Nacional: “que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. El artículo 4o definió la libertad al decir que es el poder hacer todo lo que no dañe a otro, de tal manera que el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites, concluye el artículo 4o, “no pueden ser determinados sino por la ley”. La doctrina de la Asamblea de 1789 sobre la libertad se completa con la declaración consignada en el artículo 5o: “La ley no tiene derecho a prohibir sino acciones perjudiciales a la sociedad. Todo lo que no está prohibido por la ley, no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer, sino lo que la ley ordena.”

En los derechos declarados y reconocidos en los artículos a que nos hemos referido, existen los elementos de una verdadera teoría de la libertad, filosófica o moral, que será desenvuelta por otras disposiciones en relación con otros aspectos de la misma libertad, de una manera especial, el político

y el económico. Efectivamente, la declaración dice: “Los hombres nacen y permanecen libres; es decir, que cada uno es dueño y señor de su propio destino; cada quien actúa de acuerdo con su propio juicio, desafiando los yugos artificiales que inventa el despotismo político.” Esta libertad filosófica y moral, o bien libertad lisa y llanamente, no tiene otros límites que la libertad de los demás y es esto lo que lapidariamente proclama la Declaración de 1789, en su artículo 4o, al que ya nos hemos referido. Corresponde a la ley, y únicamente a la ley, definir qué es lo que puede lesionar el derecho de los demás; por esta razón cada quien es libre de hacer todo lo que la ley no prohíbe, y nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley ordena. Convendría quizás recordar que Hobbes había dicho siempre de acuerdo con el mismo espíritu, que la libertad era el silencio de la ley. Esta libertad general tiene como consecuencia natural la libertad de pensamiento aun en materia religiosa, así como la libertad de comunicar el pensamiento oralmente o por escrito, con la sola reserva de las disposiciones legales en contrario.

La libertad, al proyectarse sobre el plano material, se transforma en libertad económica. Respecto a esta forma de la libertad, creemos que el pensamiento de los fisiócratas influyó de manera definitiva en las ideas que dan contenido a las declaraciones francesas: “dejad hacer, dejad pasar”; dejad desarrollarse el libre juego del interés personal. Fórmulas mágicas que, de manera instintiva y maravillosa, deberían realizar espontáneamente la utilidad y la prosperidad común. Esto es lo que se enseña y lo que creen las mayorías en esa época, lo que se considera cierto y evidente, o porque es racional y va de acuerdo con el orden de la naturaleza.

Este tranquilo optimismo, esta fe serena en los mecanismos naturales, en la libre iniciativa y en la libre concurrencia, corresponden a un estado del pensamiento económico que precede a la verdadera revolución industrial y la eclosión incontrolada de una gigantesca fuerza de producción. Es la edad de los mercaderes, en el sentido más amplio del vocablo que se anuncia y afirma desde muy pronto en Inglaterra; es la época de los mercaderes que tienen una gran influencia política, influencia que crece de manera muy importante en la segunda mitad del siglo XIX.

Menos clara en los espíritus que la libertad económica, pero mucho más sentida en las mayorías, como una reivindicación concreta que estaba en la conciencia de las masas, aparece la libertad política, el derecho –activo y pasivo– de participar en la organización y funcionamiento del Estado, que de acuerdo con las teorías individualistas encuentra su expresión en la Declaración de 1789 al postular en su artículo 6o: “todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes”, a la formación de la ley, expresión de la voluntad general. “Esto no fue –afirma J.J. Chavallier– sino un homenaje platónico a Rousseau; prácticamente



Locke, Montesquieu, Mably, Sieyes, habían arrebatado méritos e influencias al autor del Contrato; separación de poderes y régimen representativo, no fueron casi discutidos.”

Los hombres que hicieron la Constitución de 1814, con el deseo de garantizar la libertad política establecieron el principio de que todos los ciudadanos pudieran participar en la formación de las leyes de una manera directa, a través del sufragio; o bien indirecta, a través de sus representantes al consignar en el Decreto el artículo 5o, que dice: “la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio es la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos”. Más aún, el artículo 6o ordena que: “el derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley”; el sistema se complementa al declarar el artículo 18 que “la ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común y que esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional”.

Establecido de esta manera el reconocimiento de la libertad política en su más amplio sentido, los constituyentes de Apatzingán definieron y declararon algunas de las normas más importantes de la libertad en general; desde luego, la libertad de pensamiento –por lo menos en su aspecto de libertad de comunicación oral y escrita– es reconocida en el artículo 40 con la limitación expresa de la libertad religiosa, incompatible con el criterio adoptado por los constituyentes en el artículo 1o del Decreto, en el que se decía:

“Artículo 1o. La religión católica, apostólica y romana, es la única que se debe profesar en el Estado.”

El texto del artículo 40 de la Constitución de 14 es el siguiente:

“Artículo 40. En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.”

Las declaraciones francesas habían establecido, por su parte, la de 1789, lo siguiente:

Artículo 10. Nadie puede ser molestado por sus opiniones, igualmente las religiosas, siempre y que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley. Artículo 11. La libre comunicación del pensamiento y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede por lo tanto, hablar, escribir, imprimir libremente salvo el caso del abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley.

Por su parte, la Declaración de 1793, expresó lo siguiente:

“Artículo 7o. El derecho de manifestar su pensamiento, sus opiniones, sea por medio de la prensa, sea de cualquier otra manera, el derecho de reunirse pacíficamente y el libre ejercicio de los cultos, no pueden ser prohibidos.”

Es inútil reiterar que en este caso también los constituyentes de 1814 se inspiraron de una manera directa en las declaraciones revolucionarias francesas, con la limitación de la libertad religiosa la cual jamás aspiraron ni Morelos ni sus compañeros del Congreso Constituyente.

Lo que podríamos llamar derecho a la instrucción, más bien que libertad de educación, se consignó en el artículo 39, que dice:

“La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.”

También en este caso, la Declaración de 1793, previene:

“Artículo 22. La instrucción es una necesidad de todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos.”

Respecto a la educación, pero en un aspecto fundamental con motivo del derecho al trabajo, se estableció una verdadera garantía de igualdad que dice:

“Artículo 38. Ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.”

La Declaración francesa de 1793, por su parte, en el artículo 17, dice:

“Ningún género de trabajo, de cultura, de comercio, puede ser prohibido a la industria de los ciudadanos.”

Salta a la vista, una vez más, la relación entre el texto legal mexicano y la Declaración francesa de 1793.

Finalmente, en los artículos 32 y 165 se consignan los derechos que podríamos clasificar como garantías generales del resto de la Declaración. En efecto, el artículo 37 dice: “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.” Este derecho es una forma más radical, sin duda, del derecho de petición y aun con su redacción más enérgica, debe haberse inspirado en el artículo 32 de la Declaración francesa de 1793, que dice:

“El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede, en ningún caso, ser prohibido, suspendido ni limitado.” Y tenemos el artículo 165, que previene: “Al supremo gobierno toca privativamente hacer que se observen los reglamentos de policía, mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad, usando de todos los recursos que les franquean las leyes.”

Se trata en verdad, por el capítulo en donde está colocada la disposición y por ser de una obligación impuesta al supremo gobierno, de una garantía

general de los derechos declarados en el capítulo V de la Constitución, que completa el sistema adoptado, haciendo al gobierno, a la autoridad, el protector de los derechos del hombre y a la ley el instrumento de esta protección.

Una vez más, en nuestra opinión, el texto legal mexicano, aun cuando tiene matices de originalidad evidente, se inspiró en la Declaración francesa de 1793 y más concretamente en los siguientes artículos:

Artículo 8o. La seguridad consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona y de sus derechos de propiedad.

Artículo 9o. La ley debe proteger la propiedad pública e individual contra la opresión de quienes gobiernan.”

### De la forma de gobierno. De las supremas autoridades

Como hemos precisado con anterioridad, el alma misma del sistema constitucional establecido en el Decreto es la soberanía; el principio de la soberanía popular es el fundamento, al mismo tiempo que el origen, de toda la estructura jurídico-política. De la voluntad del pueblo se derivan, o más bien tienen su origen, todos los órganos del Estado. El artículo 5o. de la Constitución es definitivo: “La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.”

Así pues, el pueblo no ejerce la soberanía de una manera directa sino a través de los representantes que él mismo ha elegido; por este motivo se concede en el Decreto una ostensible y definitiva preeminencia al órgano legislativo –Supremo Congreso Nacional– compuesto de diputados de elección popular, que constituían, según lo dispuesto por el artículo 44, “el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo y al cual se le otorgaba el tratamiento de majestad. Junto al Supremo Congreso, de acuerdo con el principio de la división de poderes, la Constitución de Apatzingán creó otros dos poderes: el ejecutivo –Supremo Gobierno– y el judicial –Supremo Tribunal de Justicia–, que no deberían mezclarse ni concentrarse en una sola persona, ni en una sola corporación, en los términos del artículo 12.

Por tanto, afirma el acucioso investigador José Miranda, de los dogmas políticos básicos adoptados por los insurgentes, deriva la estructura orgánica primordial de la Constitución, a saber: el electorado o pueblo elector y sus tres cuerpos representativos que ejercen las funciones legislativas, ejecutivas

y judiciales, pero actuando separadamente y con preeminencia del cuerpo legislativo, a quien compete la designación y el control de los individuos que encabezan los otros cuerpos. Por nuestra parte, y para mostrar, aun cuando sea de una manera esquemática, cuál era la forma de gobierno adoptada en el Decreto, presentaremos un compendio del mismo desde los siguientes puntos de vista: El órgano electoral, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el judicial.

### *El órgano electoral*

Como hemos precisado, e insistimos en ello, el alma del sistema constitucional de 1814 es el dogma de la soberanía popular; de ella dimanan los poderes y los órganos de gobierno. Así pues, el pueblo en funciones de elector era el órgano primordial y superior del Estado. El pueblo elector, o bien el órgano electoral supremo, estaba formado por los ciudadanos que satisficieran los requisitos previstos por la ley, y a ellos correspondía elegir los diputados que constituían el Supremo Congreso.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13, se reputaban ciudadanos de América a todos los nacidos en ella, así como a los extranjeros que profesaren la religión católica y no se opusieren a la libertad de la nación; pero, para tener derecho de voto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65, se requería haber llegado a la edad de 18 años, acreditado su adhesión a la causa de la independencia, tener un empleo o modo honesto de vivir y no estar notados de alguna infamia pública ni procesados criminalmente. El ejercicio de la función electoral, o bien la elección de diputados para el Supremo Congreso, estaba reglamentado en los capítulos IV, V y VI de la segunda parte del Decreto y comprendía, en realidad, tres elecciones sucesivas: una en la parroquia –artículos 64 a 81–; otra en el partido –artículos 82 a 92–, y una tercera en la provincia –artículos 93 a 101–; este proceso electoral se desenvolvía de la siguiente manera: los ciudadanos con derecho a voto, residentes en la jurisdicción de cada parroquia, componían las juntas electorales de parroquia.

Estos ciudadanos efectuaban juntas en las cabeceras de cada curato y designaban un elector parroquial. Para ocupar este cargo se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que al tiempo de la elección residiera en la feligresía (artículo 66); la votación era pública, y público y solemne también el escrutinio (artículos 73, 74, 75 y 79).

El segundo momento de la elección se realizaba en las juntas electorales de partido. Estas juntas se componían de los electores parroquiales, congregados en la cabecera de cada subdelegación (artículo 82); estas juntas, que eran presididas por el juez del lugar, también se efectuaban en reunión

pública y en ella se recibía la votación de los electores parroquiales, con el fin de designar un elector de partido, el que debería tener residencia personal en la respectiva jurisdicción, además de satisfacer los requisitos exigidos para ser elector parroquial (artículos 87, 88 y 91).

Por último, la elección tenía su fase final: los electores de partido formaban, por su parte, las juntas provinciales que nombraban en definitiva a los diputados que debían incorporarse al Congreso. Estas juntas se efectuaban en la capital de cada provincia y eran presididas por el intendente respectivo; las reuniones, asimismo, eran públicas y solemnes (artículos 93, 94 y 96).

Por otra parte, también correspondía al cuerpo electoral que funcionaba de la manera que se ha descrito, designar a los individuos, uno por cada provincia, entre los cuales eran escogidos por insaculación, los jueces del tribunal de residencia al que nos referiremos más adelante. El nombramiento de dichos individuos era hecho por las juntas electorales de las provincias al día siguiente de haber elegido diputados (artículos 212 y 213).

### *Supremo Congreso*

El órgano legislativo se componía de diputados elegidos en cada provincia mediante el proceso que se ha indicado. Estos diputados eran iguales todos en autoridad (artículo 48). Los diputados, mientras no se hiciera una demarcación exacta de la América Mexicana y de cada una de las provincias que la componían, representarían a las diecisiete siguientes provincias: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León. Estos diputados eran elegidos por dos años y no podían ser reelegidos para su periodo inmediato siguiente (artículos 56 y 57). Por último, para ser diputado se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, edad de 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y “tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo” (artículo 52).

Asimismo no podrían ser diputados hasta dos años después de expirado su mandato, los individuos que hubiesen pertenecido al gobierno o al tribunal de justicia, incluso los secretarios de ambas corporaciones y los fiscales de segunda; ni tampoco los empleados públicos que ejerciesen jurisdicción en una provincia podrían ser elegidos diputados de la misma hasta pasado el mismo plazo. Además, estaba prohibido ser simultáneamente diputados a dos o más parientes en segundo grado. Los diputados serían inviolables por sus opiniones, pero tendrían que someterse al juicio de residencia al terminar sus mandatos; durante éstos, sólo podrían ser perseguidos por los delitos de

herejía y apostasía y por los estados, especialmente los de infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos (artículos 53 a 55 y 59).

Las facultades conferidas al Supremo Congreso eran muy importantes y numerosas; se referían, fundamentalmente, al ejercicio del gobierno y concentraban la máxima autoridad de la nación. Desde luego, tenían las facultades inherentes a un poder legislativo: aprobar, sancionar, interpretar y derogar las leyes. Además, tenían facultades ejecutivas: elegir a los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; nombrar representantes diplomáticos; designar a los generales de división, a propuesta del gobierno; declarar la guerra y dar las instrucciones conforme a las cuales se debería hacer la paz, así como las que hubiesen de regir para ajustar tratados de alianza y aprobar, antes de su ratificación, los tratados; conocer licencias para la admisión de tropas extranjeras en el suelo nacional; arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, determinar el modo de recaudarlos y solicitar préstamos sobre los fondos y créditos de la nación; proteger la libertad de imprenta y ordenar la acuñación de moneda (arts. 102 a 122).

El procedimiento necesario para la formación, sanción y promulgación de las leyes, era del todo semejante al establecido en las constituciones típicas que años después constituirían el modelo de ley fundamental del estado de derecho liberal burgués; es decir, el Congreso debería seguir un procedimiento que incluía las etapas clásicas: la iniciativa, la lectura –que por cierto debía ser triple y entre sesiones diferentes–, la discusión y la votación. La iniciativa plena, en el terreno legislativo, correspondía a los diputados; pero también era atribuida, aun cuando con un carácter restringido al Supremo Gobierno, toda vez que si bien se le permitía presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que estimase convenientes, para que los examinase, se le prohibía presentar “proyectos de Decreto extendidos”, es decir, proyectos de ley formulados en artículos (arts. 123 a 131).

### *El Supremo Gobierno*

En el sistema creado por la Constitución de Apatzingán, componían el Supremo Gobierno tres individuos que serían iguales en autoridad y se alternarían por cuatrimestres en la presidencia, efectuándose un sorteo en la primera sesión del organismo para fijar invariablemente el orden con que se habían de turnar (art. 132). Cada año saldría, por suerte, uno de los tres miembros del Supremo Gobierno y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia; en atención a la preeminencia del Congreso, correspondía, precisamente a éste, hacer el sorteo (art. 133). Asimismo debería haber tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda

y el tercero que se llamaba especialmente de Gobierno; estos secretarios duraban en su encargo cuatro años (art. 134).

Ningún individuo del Supremo Gobierno podría ser reelegido a menos que hubiese pasado un trienio después de su administración, y para que pudiera reelegirse un secretario deberían transcurrir cuatro años después de concluido su ministerio. Los secretarios eran responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra el tenor de la Constitución o contra las leyes mandadas observar y que con posterioridad se promulgasen (arts. 135 y 145).

Los tres individuos que componían el Supremo Gobierno eran elegidos por el Supremo Congreso en sesión secreta, por escrutinio en el que debería haber examen de tachas y por “pluralidad absoluta de votos” de un número triple de los individuos que deberían componer el Supremo Gobierno (art. 151).

Las facultades atribuidas al Supremo Gobierno eran las propias de un órgano con carácter ejecutivo y administrativo, pero con una ostensible subordinación al Congreso. Entre las principales facultades del Supremo Gobierno, se encontraban las siguientes: publicar la guerra y ajustar la paz; celebrar tratados de alianza y de comercio; organizar el ejército y el planeamiento de las operaciones militares; adoptar las medidas que estimase oportunas para asegurar la tranquilidad interior del Estado o promover su defensa exterior; proveer los empleos políticos, militares y de hacienda cuya designación no estuviese reservada al Congreso. Asimismo tenía una función de particular importancia: la de constituirse en protector de la vigencia y efectividad de los derechos del hombre, y así se establece en el artículo 165, en el que textualmente se consigna lo siguiente: Al Supremo Gobierno toca privativamente: “proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes”.

La subordinación del ejecutivo al Congreso, como hemos dicho, era bastante estrecha, particularmente en los ramos de Hacienda y Guerra. De acuerdo con lo previsto en el artículo 170, en lo relativo a la administración y hacienda, el Supremo Gobierno debería sujetarse a las leyes y reglamentos que adoptare y sancionare el Congreso; por lo que no podría variar los empleos de este ramo que se establecieren, ni crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Tan sólo el Supremo Gobierno podría librar las cantidades que necesitare para gastos secretos en servicio de la Nación, con tal que informara oportunamente de su inversión. Por lo que concierne al ramo de guerra, el Supremo Gobierno debería arreglarse a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dictare la que más se conformara al sistema del nuevo gobierno; por lo que no podía derogar, interpretar ni alterar ninguno de sus capítulos.

Tanto en materia de hacienda como de guerra, y en cualquier otra, el Supremo Gobierno podría y aun debería presentar al Congreso, los planes, reformas y medidas que estimare convenientes, para que fueran examinados; pero, como ya hemos apuntado, no se le permitía proponer proyectos de decreto extendidos (arts. 170 a 172).

Finalmente, para la administración de todas las rentas y fondos nacionales, se creaba un organismo especial con el nombre de Intendencia General de Hacienda y se componía del jefe con el título de intendente general, un fiscal, un asesor, dos ministros y un secretario. Esta intendencia estaba sometida a la autoridad del Supremo Gobierno; pero el Supremo Congreso debería dictar la ordenanza que fijaba las atribuciones de todos y cada uno de los empleados, su fuero y prerrogativas y la jurisdicción de los intendentes (arts. 175 y 180).

Es particularmente interesante, por la originalidad de nuestras instituciones, la creación de un poder ejecutivo colegiado, modalidad jurídico-política mucho tiempo después adoptada en Suiza y en nuestra América, en Uruguay. La idea de crear un ejecutivo colegiado que llevaron a la Constitución Morelos y su grupo, tiene en mi opinión un doble origen: en primer lugar se trata de una imitación de la Constitución francesa de 1795, puesto que –pensamos nosotros– los hombres de Apatzingán trataban de adaptar a México el sistema del directorio creado en Francia por el abate Sieyes; pero, por otra parte, la idea fue producto de la realidad misma, de la experiencia histórica de nuestra patria: es necesario recordar que Rayón y Morelos, en su afán de legalizar y dar estructura jurídica al movimiento de independencia y con el fin de satisfacer necesidades políticas del momento, crearon el primer órgano ejecutivo de la revolución: la Junta de Zitácuaro, que era un órgano colegiado y cuyo antecedente ineludible fue tomado en cuenta, incuestionablemente, al crearse el Supremo Gobierno en el Decreto de 1814.

### *Supremo Tribunal de Justicia*

El poder judicial lo formarían cinco individuos, con las calidades necesarias para ser diputados, elegidos por el Congreso; sería igual la autoridad de los cinco jueces y se turnarían en la presidencia del tribunal, cada tres meses. La renovación de este cuerpo debería hacerse cada tres años, por un sistema especial de sorteo. Además de los cinco jueces, el tribunal contaría con dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal. Al igual que en el caso de los diputados se adopta el sistema de la no reelección durante el periodo igual al del cargo.

En lo que se refiere a las facultades del Supremo Tribunal, desde luego tenía el carácter de tribunal superior de apelación en la rama civil y en la criminal, así como de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos



y además tenía el carácter de tribunal político y administrativo, toda vez que a él correspondía conocer de los juicios de responsabilidad contra los secretarios del Supremo Gobierno, previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. Conocía, asimismo, de los juicios contra los demás altos funcionarios.

Por último, las sentencias que pronunciare el Supremo Tribunal se remitían al Supremo Gobierno, para que éste las hiciera ejecutar por medio de los jefes o jueces a quienes correspondiese (arts. 196 a 204).

Por otra parte, la Constitución, en el capítulo XVII, estableció disposiciones especiales respecto de las leyes que se deberían observar en la administración de justicia, disposiciones que revisten un interés particular. Efectivamente, en el artículo 211 se establece que mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, éstas se aplicarán en todo su rigor, a excepción de las que en virtud de la propia Constitución o bien, como consecuencia de decretos anteriores, se hubieren derogado, o en lo futuro se derogaren. Es evidente que entre las instituciones que deberían ser modificadas se encontraban en especial las relativas a la organización local que existió durante el gobierno español, como las concernientes a los intendentes, gobernadores, subdelegados, ayuntamientos y otras. Lo importante es destacar la previsión realista y prudente de los constituyentes, al considerar la imprescindible transición del sistema jurídico español a la nueva organización de México independiente.

### *El Tribunal de Residencia*

Como un verdadero “residuo” o bien como una “supervivencia” constitucional, el Decreto creó —o mantuvo— el Tribunal de Residencia para la tramitación de juicios de esta naturaleza que se ventilaron durante los tres siglos en que formamos parte del imperio español. El Tribunal de Residencia se componía de siete jueces, que el Supremo Congreso elegía por suerte o insaculación, de entre los individuos que, como hemos apuntado con anterioridad, elegía el órgano electoral, uno por cada provincia. La masa de estos individuos se renovaba cada dos años y no podía reelegirse ninguno de los que salieren, a menos que hubiesen transcurrido dos años (arts. 212 a 215).

Correspondía al mismo tribunal elegir entre sus miembros, a su presidente, y por sorteo, asimismo, se debería designar un fiscal mediante votación; pero el Congreso se reservaba la designación del individuo encargado de ejercer las funciones de secretario.

El Tribunal de Residencia conocería privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo

Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Igualmente conocía de las acusaciones que se promoviesen contra los miembros de dichas corporaciones por los delitos de herejía y apostasía, y por los de infidencia, concusión, dilapidación de caudales del Estado y otros delitos públicos. Finalmente, el Tribunal conocía de las causas que se tramitasen en contra de los individuos del gobierno por la realización de arrestos ilegales (arts. 224 a 231).

### Consideraciones generales

En las páginas anteriores hemos tratado de presentar un cuadro lo más claro y preciso posible, del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y para concluir estas notas, queremos consignar algunas consideraciones que estimamos oportunas, en virtud de la importancia y trascendencia de dicho documento, para su mejor entendimiento y estimación.

El Decreto, es necesario consignarlo, no tuvo vigencia práctica; aunque después de su promulgación y de acuerdo con sus disposiciones, fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía. Las tribulaciones de la lucha cada vez más aguda entre los insurgentes y los realistas, impidieron que el código político, tan penosamente redactado y tan felizmente concebido, pudiera aplicarse. Tan sólo unos meses después de sancionada la Constitución, su autor y guardián, don José María Morelos, precisamente por salvar al Congreso, fue capturado y más tarde ejecutado. En esta triste situación, en diciembre de 1815, ante lo irremediable, el jefe insurgente Mier y Terán, disolvió en la ciudad de Tehuacán el resto de los tres poderes.

Por otra parte, es necesario precisar que Morelos y sus amigos, en Chilpancingo y en Apatzingán, no pretendieron formular una verdadera Constitución, un texto que rigiera los destinos del México independiente de una manera definitiva. Con verdadera perspicacia de estadista, Morelos previó los muy graves problemas que deberían presentarse en el periodo de transición y ajuste entre un México regido por las leyes españolas y un México independiente. Es por ello que pretendió, con gran tino, establecer en el Decreto sólo una serie de principios sencillos que sirvieran de base segura y de orientación precisa, para elaborar una Constitución posterior, meditada con calma y serenidad y que fuera capaz de crear un orden “justo y saludable” como él mismo dijo. Nos afirma en esta idea, tan importante, la estimación de los siguientes datos: en primer lugar, las consideraciones previas que anteceden al texto de la Constitución de Apatzingán, por sus ideas y aun por su estilo, demuestran que fueron redactadas por el propio generalísimo:

El Supremo Congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir el despotismo de la monarquía española, un sistema de administración que, reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos e imprescriptibles derechos, la conduzcan a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sanciona ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable.

Por otra parte, en el texto mismo del Decreto de Apatzingán (capítulo relativo a la observancia del documento, y en el artículo 237) se dice que mientras la representación nacional no fuere convocada, y siéndolo no dictare y sancionare la Constitución permanente de la nación, se observaría invariablemente el Decreto de 1814.

Es evidente que los principios consignados en la Constitución de 1814, verdadera cristalización de los dogmas políticos que constituyeron la sustancia misma del pensamiento de los más distinguidos jefes de la insurgencia, fueron, como quería Morelos, “tan sencillos como luminosos”, que sirvieron para cimentar no tan sólo una Constitución posterior, sino para servir de norma y ejemplo a toda la vida jurídica y política de nuestra patria.

En la gestación de nuestro derecho constitucional y en la creación del derecho público juegan un papel definitivo dos fuerzas –muy difíciles, por otra parte, de conjugar y armonizar–: la teoría y la realidad, esto es, los dogmas políticos, los principios teóricos, las doctrinas y la experiencia derivada de la vida misma del pueblo para quien se legisla, y cuya conducta debe ser reglamentada. Los autores del Decreto salvaron, con inteligencia y valor, esta doble incitación, tan grave y peligrosa, entre las ideas generales y la vida. Es incuestionable que una justa y objetiva estimación del contenido del Decreto nos obliga a asegurar que por lo que respecta a la contextura orgánica efectiva, los constituyentes de Apatzingán, si bien conjugaron de manera bastante armoniosa la teoría y la realidad, tuvieron mucho más en cuenta la segunda que la primera; es decir, que fueron hombres más prácticos que dogmáticos, como lo muestra claramente su apego a lo experimentado y conocido: el carácter provisional del Decreto, el mecanismo electoral ya practicado, el Congreso ya probado, el indispensable ejecutivo colegiado y el venerable juicio de residencia.

A ciento cincuenta años de distancia –escribo estas líneas en octubre de 1965– el recuerdo de los primeros balbuceos de nuestra vida institucional, debe tener –y tiene– la virtud de obligarnos a “volver los ojos a lo que nos es propio, a la realidad de nuestro ser, a nuestra vocación histórica, que

espera desde siempre que se la traduzca y defina”, y todavía más, aunque sea paradójico, esta rememoración de nuestro pasado, debe tener la virtud de afirmar nuestra fe en el futuro, animada por la consideración de la obra grandiosa del Siervo de la Nación y de sus ilustres colaboradores, obra quizás de inexperiencia; pero de generosidad, de entusiasmo, de virilidad y de grandeza ejemplares.

## Bibliografía

- ALAMÁN, Lucas, *Historia de Méjico*, México, Jus, 1945.
- BURDEAU, Georges, *Traité de la Science Politique*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949.
- DE LA CUEVA, Mario, Lucio Mendieta y Núñez y Carlos A. Echánove (coords.), *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, 1954.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en la América del Norte*, trad. de A. Sánchez de Bustamante, París, s.e., 1837.
- DUGUIT, León, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3a ed., París, Ediciones De Boccard, 1930.
- LAFERRIÈRE, Julien, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2a. ed., París, Ediciones Domat-Montchrestien, 1947.
- LEMOINE, Enrique, *Fray Vicente de Santamaría coautor de la Constitución de Apatzingán*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre la Constitución de Apatzingán. México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964, p. 360.
- MÉNDEZ PLANCARTE, Gabriel, *Hidalgo, reformador intelectual*, México, Editorial Las hojas del mate, 1945.
- MIRANDA MARRÓN, Manuel, *Vida y escritos del héroe insurgente licenciado don Andrés Quintana Roo*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910.
- MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1952.
- MORELOS Y PAVÓN, José María, *Morelos, documentos inéditos y poco conocidos*, México, Secretaría de Educación Pública, 1927.
- PLEJANOV, Jorge, *Las cuestiones fundamentales del marxismo*, Madrid, Ediciones de Ciencias, s.f.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 2a. ed., prólogo de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1957-1961.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Presencia de Juan Jacobo Rousseau*, México, UNAM, 1962.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, México, UNAM, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1956.
- Semanario Patriótico Americano*, 9 de agosto de 1812.

SILVA ANDRACA, Héctor, *El primer diputado de la Nación mexicana*, Memoria del Simposio Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964.

TEJA ZABRE, Alfonso, *Vida de Morelos*, México, UNAM, 1917.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957.

WALINE, Marcel, *L'Individualisme et le Droit*, París, Ediciones Montchrestien, 1945.

# Los tres proyectos de Constitución de 1842

F. Jorge Gaxiola

## Balbucesos de un país al nacer. El primer Imperio

Nuestra vida pública había sido, desde la Independencia hasta la Revolución iniciada en 1910, de constante agitación política. Hubo, sin embargo, un largo paréntesis representado por el régimen porfiriano, que ha sido verdaderamente estudiado y analizado por diversos autores y de manera preferente por el señor licenciado Daniel Cosío Villegas.

Después de los tratados de Córdoba, se estableció el primer Congreso Constituyente, en el que parecía dominar la idea monárquica. No obstante, cuando la asamblea se reunió, las logias masónicas y los doctrinarios, lo mismo que los españoles y los borbonistas, se habían asociado para impedir la coronación de Iturbide. De esta manera, los republicanos, paradójicamente unidos a los borbonistas, eran los que con más exaltación propagaban con rapidez los principios de la moderna ciencia política. El Congreso estaba compuesto por abogados, estudiantes sin carrera, militares sin muchas luces, clérigos, teólogos, etcétera.

Los Tratados de Córdoba habían dejado abierta la puerta a la coronación de Iturbide y tras del grito lanzado por el sargento Pío Marcha, Iturbide fue proclamado emperador de México, hecho que aconteció tres meses después de que el Congreso inaugurara sus sesiones. La proclamación fue hija de la fuerza y el primer imperio mexicano duró menos de un año.

### Sumario

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Balbucesos de un país al nacer. El primer Imperio . . . . .                                                                    | 1  |
| Escenografía del primer Congreso Constituyente . . . . .                                                                       | 2  |
| Disolución del Constituyente que no llegó a constituir. Nuevo Constituyente. Una Constitución de sistema centralista . . . . . | 3  |
| Las Siete Leyes fundamentales o una Constitución de sistema central . . . . .                                                  | 6  |
| El pecado de las Siete Leyes . . . . .                                                                                         | 8  |
| El Supremo Poder Conservador, blanco común de ataque . . . . .                                                                 | 8  |
| Proyecto de reformas a las Siete Leyes por un Constituyente constituido. Un voto particular histórico . . . . .                | 14 |
| Plan de Tacubaya y convocatoria para la celebración del Congreso . . . . .                                                     | 18 |
| Ley de convocatoria . . . . .                                                                                                  | 25 |
| Instalación del Congreso . . . . .                                                                                             | 27 |
| Composición del Congreso . . . . .                                                                                             | 34 |

## Escenografía del primer Congreso Constituyente

Desaparecido el régimen monárquico se inició el sistema presidencial, que hubiera sido uniforme y completo en el Nuevo Mundo, si no fuera porque Brasil, lusitano como era, vivió hasta 1889 bajo el gobierno monárquico. Tal parecía que la Bula Alejandrina, que distribuyó el dominio de América entre España y Portugal, separara también en cuanto a sus principios políticos, la organización de los pueblos que de ella nacieron.

Se inició la penetración ideológica del fecundo siglo XVIII, con su *Enciclopedia*, el *Contrato social* y el *Espíritu de las leyes*, que produjo el efecto de que la parte más importante que se asomaba a las cosas del gobierno y que era simplista en política, identificara la monarquía con el despotismo y la esclavitud, y viera en la República Mexicana la esperanza de que podría destruir los regímenes contra los que se había alzado. Se unieron los conceptos de república a los de patria, seguridad y libertad y las grandes promesas sonoras, como democracia, soberanía, derechos del hombre y liberalismo, formaron el nuevo ideario, evangelio de los próceres que iban a dictar las leyes fundamentales del país. Estas ideas, más que en el pueblo ignorante se prendieron en la garganta de los intelectuales y en la de los políticos, a quienes se calificó como fabricantes de utopías.

Había que inventarlo todo: pueblo y gobierno. Por eso el racionalismo encontró campo fértil para conducir a los nacientes estados en su labor constituyente. Y, a fuer de pueblos latinos, elaboramos nuestras Constituciones a base de lucubraciones filosóficas, por medio de la abstracción y del silogismo y sobre todo por imitación.

En Inglaterra, la admirada maestra del derecho constitucional de nuestro mundo, había sucedido todo lo contrario: los fueros de la costumbre y no las teorías habían logrado el absolutismo teórico del rey, y los derechos del hombre fueron reivindicaciones de antiguos e indudables hábitos sociales y prerrogativas de los sujetos del reino. Para el pueblo inglés, la libertad no tenía el carácter de privilegio de sangre y era el botín precioso de una verdadera lucha y no el resultado de la deliberación de los legisladores.

El racionalismo es propio de los pueblos latinos. Boutmy destaca cómo en 1818, después de la batalla de Waterloo, cuando el incontenible Blücher llegaba a las puertas mismas de París, y el soberano se entregaba a la fuga, la Cámara de Diputados francesa discutía en la ciudad *lux* la declaración de derechos propuesta por Marat. Y en México, cuando el invasor yanqui profanaba el suelo nacional y en Puebla se escuchaba el trueno del cañón intruso, Mariano Otero proponía y sacaba adelante el Acta de Reformas de 1847, en cuyas páginas inmortales quedó escrita la fórmula constitucional del juicio de amparo.

El racionalismo, además de inevitable, era beneficioso para los países nacientes, porque la Ley Fundamental tiene una doble misión que cumplir: afianzar su imperio sobre la realidad y crear un ideal de mejoramiento.

No hay duda que las doctrinas políticas se han convertido en “ideas-fuerza” y que contienen un considerable poder expansivo. Como en todas partes de Europa, el nuevo ideario penetró en España y el moderno pensamiento se coló a pesar de los esfuerzos de los regímenes dictatoriales, sobre todo en los ambientes netamente espirituales de carácter político.

No obstante lo anterior, los jefes insurrectos, convertidos en caudillos, recibían como premio de sus hazañas, el mando de los pueblos que acababan de organizarse, al menos teóricamente.

### Disolución del Constituyente que no llegó a constituir. Nuevo Constituyente. Una Constitución de sistema centralista

Vino después la disolución por Iturbide del primer Congreso Constituyente, asamblea que jamás llegó a decretar la Constitución del país, pues se consideró que, como las circunstancias habían cambiado, el mandato del pueblo debía ser distinto y apareció por primera vez en México, Poinsett, el personaje norteamericano que tanto debía inmiscuirse en la vida política nacional.

Al mismo tiempo, aunque con propósitos distintos, Austin llegó a México con la misión de ratificar la merced otorgada a su padre, para colonizar tierras de Texas e intervino resueltamente y aun escribió en 1822, en inglés, un plan de organización del Congreso. Austin era francamente partidario del federalismo y, según consta en sus archivos, intervino en la redacción de algunos preceptos constitucionales, debiéndose llamar la atención, en el sentido de que la fracción VIII del artículo 147 de uno de los proyectos de Austin, facultaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso, así como para conocer de la interpretación y de la constitucionalidad de cualquier otro acto del mismo Congreso, de las diputaciones provinciales o de cualquier otro funcionario o departamento gubernamental.

No era éste, estrictamente hablando, un verdadero amparo, como hoy se llamaría, puesto que Austin preveía que si la Suprema Corte de Justicia resolvía la inconstitucionalidad de una ley, ésta sería enviada, junto con los fundamentos de la sentencia, a la Cámara de Diputados, a fin de que la reconsiderara, en la inteligencia de que si la mayoría de las dos terceras partes del Congreso la ratificaba, la nueva resolución se consideraría como ley.

No hay duda que la intervención de Austin fue muy importante. Ramos Arizpe, inspirado en los trabajos de Austin, propuso el Acta Constitutiva con



un Poder Ejecutivo unitario. Mas suponiendo sin conceder, que don Miguel Ramos Arizpe hubiera copiado literalmente el proyecto redactado por el colonizador de Texas, no por ello podríamos censurar al patricio mexicano. Un personaje sería en la hipótesis un simple proyectista y el otro un realizador. No hay idea sin hombre que la realice, la vivifique y la levante. Además, las ideas valen en proporción al hombre que las sustenta. Lincoln no es el autor de la definición de la democracia que ha circulado apodócticamente por todo el mundo occidental. Las palabras que ahora ya son clásicas, pertenecen y son invento del reverendo Teodoro Parker, unitario famoso, predicador y abolicionista. “La democracia –dijo en su folleto de 4 de julio de 1858– es el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo se ejerce por todo el pueblo y para todo el pueblo”.

El libertador de los esclavos señaló el pasaje poniendo una raya marginal con lápiz. “Aquí tenemos sin la menor duda –demuestra don Carlos Pereyra– las fuentes de la peroración de Gettysburg. El discurso no fue improvisación, sino un ensayo que se preparó cuidadosamente y al pronunciarlo Lincoln llevaba en la mano el manuscrito que existe todavía”.

También apareció la proposición de Demetrio del Castillo, quien ideó un ingenioso sistema. Pretendía con él realizar el equilibrio entre los poderes federales y, al mismo tiempo, crear una institución que sirviera de aprendizaje y control. Así, propuso que el Poder Ejecutivo residiera en tres miembros, aun cuando en realidad solamente uno de ellos ejercería el mando. El segundo fungiría como suplente y el tercero sería una especie de consultor y representante del Congreso general. De esta manera, Demetrio del Castillo proyectó un Ejecutivo compuesto de un presidente, que funcionaría propiamente como tal; de un vicepresidente cuyas funciones estarían limitadas a suplir al primero en casos de enfermedad o de impedimento legal y, finalmente, un designado. Éste sería el sucesor, es decir, el que debiera encargarse del Poder Ejecutivo cuando el presidente concluyera su periodo. Gozaría de voto consultivo, en todos los actos y operaciones del gobierno, pero claramente se establecía que la decisión correspondería al Presidente de la República. La Comisión de Constitución rechazó este original proyecto, que ni siquiera fue discutido en 1824.

Después de decretada la primera Constitución, Guadalupe Victoria prestó juramento y todo parecía cambiar. Nuevo como era, el sistema presidencial no se entendió bien y el federalismo, aunque envuelto en dificultades y rodeado de restricciones, empezaba a organizarse en el país. Para ello hubo de entrar en disputa con fuerzas políticas poderosas que se oponían al sistema y empezaron a surgir entonces los partidos políticos, que desde antes se refugiaban en las logias. Ninguno de estos partidos tenía realmente conciencia de su fuerza.

La logia escocesa había nacido desde 1813, al amparo y con la bandera de la Constitución de Cádiz y, originalmente, sus miembros habían sido españoles por nacimiento o por sistema. Al iniciarse se manejó con tal reserva y cautela que ni la misma Inquisición advirtió su existencia. Consumada la liberación hubo una desavenencia en el partido y los más se agregaron a la división independiente, encabezada por el general Nicolás Bravo, formándose de esta manera logias puramente mexicanas.

Ya en la administración de Victoria y tras el intento de organizar El Águila Negra, vino la constitución de los yorquinos, en la que intervino decididamente Poinsett, a la sazón ministro plenipotenciario de Estados Unidos. Lo cierto es que los partidos se hallaban al servicio del personalismo político y apareció entonces el fenómeno característico de la época: la lucha del vicepresidente contra el presidente.

La causa de esta rivalidad estaba en la Constitución misma, particularmente en el método establecido por ella para la elección de ambos funcionarios. Al llevarse al cabo ésta, los sufragios no se daban separadamente para el presidente y su sustituto. Conforme al sistema de la Constitución de 1824, el encargo de vicepresidente se entregaba al que ocupara el segundo lugar en la votación. Éste era siempre el rival del que resultaba elegido presidente. El sistema era desastroso. Además, la vicepresidencia era inadecuada para un país en el que las cuestiones políticas se habían venido resolviendo por la fuerza de las revoluciones, de los motines, asonadas y cuarteladas y en el que la posesión del mando ha sido el móvil principal de las contiendas. No debe olvidarse que es inherente a la índole del poder ser diputado y los más propicio para ello son aquellos que se encuentran más próximos, en el tiempo o en el lugar, para alcanzarlo. La Constitución establecía orgánicamente la lucha entre el presidente y su sustituto.

Al efectuarse nuestras primeras elecciones resultó electo vicepresidente Nicolás Bravo, quien por forzosa necesidad debía ser el enemigo político de Victoria. Éste alcanzó la primera magistratura por haber obtenido la mayoría de los sufragios. Bravo era centralista y pertenecía al partido escocés. Victoria era federalista y yorquino. Los servicios que el primero prestara a la causa de la Independencia le habían dado notable prestigio.

Vino después Vicente Guerrero, quien como mandatario supremo se vio presionado por corrientes opuestas. Lo siguió José María Bocanegra (cinco días). Tras el interregno de éste se formó un Consejo de Gobierno integrado por Lucas Alamán, Pedro Vélez y Jesús Quintanar, que desempeñó su encargo ocho días, para que surgiera la primera administración de Anastasio Bustamante, que se caracterizó por la violación constante a las leyes y el atropello de los derechos más sagrados del hombre. Siguió a Bustamante don Melchor Múzquiz, que desempeñó la presidencia durante cuatro meses, igual que

Manuel Gómez Pedraza, o sea, del 26 de diciembre de 1832 al 10 de abril de 1833. José Justo Corro ejerció el mando durante un breve periodo (del 27 de febrero de 1836 al 19 de abril de 1837), lo mismo que Nicolás Bravo, quien fue presidente en varias ocasiones (del 10 de julio de 1839 al 17 de julio de 1839; del 26 de octubre de 1842 al 5 de marzo de 1843, y del 29 de julio de 1846 al 6 de agosto de 1846). Y Valentín Canalizo, quien desempeñó el mando supremo durante cerca de un año (1844).

Mas no debe olvidarse la intervención que tuvo en la historia de México don Valentín Gómez Farías, vicepresidente en funciones de presidente. Desempeñó el encargo en reiteradas ocasiones, la primera en 1833 y la última durante los aciagos acontecimientos de la guerra de 1847. Fue indudablemente uno de los hombres más grandes y más valiosos que registra nuestra historia. El ilustre ciudadano nació en Guadalajara el 14 de febrero de 1781 y murió en julio de 1858.

Hombre de voluntad férrea y de acrisolada honradez, después de haber sufrido el destierro, ya anciano, tocóle en suerte presenciar la promulgación de la Constitución de 1857, en la cual se recogieron muchas de las ideas del prócer nacional.

Todo esto ocurría en la época que con tanto acierto califica don Emilio Rabasa como el desprestigio de los sistemas.

### Las Siete Leyes fundamentales o una Constitución de sistema central

Cuando un pueblo vive agitado por ideologías políticas en contraste, y para él se dicta una Constitución, que sólo intenta cimentar la preponderancia de un partido triunfante, lo único que se logra es plantear un debate o lanzar un reto que, aceptado por los vencidos, puede alcanzar dramática intensidad y presentarse con su cortejo de sangre, propio de las guerras civiles.

Tal fue el caso de las Siete Leyes. Nacieron de un golpe de estado, singular por cierto, y no de una revolución popular. Y las cuarteladas, los pronunciamientos, los golpes de estado, sólo tienen fuerza contra el poder que destruyen, pero no en la sociedad que conmueven. El destino de una Ley Fundamental así creada, es pasajero y sus principios no deciden el futuro del pueblo para el cual se dictan o proclaman.

El establecimiento del centralismo, en 1836, abrió la contienda sobre esta forma de gobierno y en contra de las Siete Leyes brotaron, de los defensores de las tesis opuestas, las censuras más acres y las diatribas más enérgicas. Con el triunfo del sistema federal la condena se ha convertido en dogma y el dogma que, como todos ellos, encarcela el espíritu, se ha admitido sin medi-

tación ni estudio. Nada de cuanto existiera dentro de esa Constitución debía aceptarse. Era bastante que una institución cualquiera se estructurara en esa Carta de origen espurio, para que el juicio crítico le fuera adverso. En la obra del centralismo no encontraron los federalistas de ayer zonas de luz. Sólo el mundo de las tinieblas. Estas ideas se expusieron por conveniencias circunstanciales y transcurrido ya algo más de siglo y medio, no deben continuar siendo credos inapelables.

Otros publicistas se han contentado con ignorar la existencia de las Siete Leyes, como ignoran a lo que denominamos el “llamado imperio de Maximiliano”. Esto es absurdo. Ambos fenómenos, las Siete Leyes y el imperio de Maximiliano, están en la historia de México irremisiblemente. Podemos condenarlos por lo que de malo tuvieron, pero sin duda es necesario estudiarlos, ya que forman parte de nuestra vida política y pueden habernos dejado instituciones de valimiento o merecedoras de justa condena. Han sido estos fenómenos únicamente parte de un viraje político, con el que la historia se forma.

Hay una razón más que debe tomarse en cuenta para llevar al cabo el juicio sereno acerca de las Siete Leyes. A lo largo del siglo XIX, la Constitución se consideraba como una especie de símbolo de la civilización. A ella se debían todas las desgracias y todos los aciertos y durante el periodo de vigencia de esta primera Carta centralista, México vivió episodios dolorosos y turbulentos que nos hundieron “en la suprema angustia que produce la dificultad de vivir”. La injusta guerra con Francia; la cuestión de Texas; la invasión de Nuevo México; la humillación inferida por la marina norteamericana a la nuestra; la separación de Yucatán y los pronunciamientos federalistas de San Luis ocurrieron, junto con otras desgracias, mientras las Siete Leyes normaban nuestra vida pública.

Si la proclamación del centralismo no puede considerarse como la única causa y el motivo real de la separación de Texas, menos todavía debe atribuirse a la forma unitaria de gobierno la disgregación de Yucatán. Sería suficiente para destruir esta falsa creencia, recordar que el primer grito de apartamiento dado por Yucatán, se dio exigiendo precisamente un régimen central de gobierno.

El acontecimiento es verdaderamente paradójico, porque lo prohibaba un Estado que desde 1824 había obtenido un régimen excepcional en materia aduanera y porque lo exigía una entidad que se consideraba excéntrica y desvinculada de México.

Debe insistirse que Yucatán fue el primero que proclamó en México el régimen central y estuvo separado cuando éste se estableció. Por consecuencia, no debe atribuirse a este sistema de gobierno la causa de su desvinculación con nosotros.

## El pecado de las Siete Leyes

El gran pecado de las Siete Leyes fue la destrucción del federalismo. Esto, más que el origen espurio de ella, ha sido la causa de que los publicistas hayan lanzado sus diatribas en contra de la Constitución de 1836. El temor, convertido en angustia, de que el centralismo renaciera, los invitó a demoler en su totalidad la obra y a no reconocer, siquiera en mínima parte, algo de lo bueno que esta Ley Fundamental contuviera.

El federalismo nació en México como resultado de la revolución de Independencia. Fue, nadie puede dudarlo, copia del sistema norteamericano donde brotó espontáneamente. Se estableció dentro de la corriente de racionalismo característica de la época y paradójicamente resultó ser un medio de unión en un país que amenazaba disgregarse.

Es absurdo pensar que el espíritu reformador de una revolución triunfante establezca sistemas que sean la expresión fiel de las instituciones tradicionales de un país. Las revoluciones pretenden el cambio de la estructura social, política y económica de un pueblo y no puede construirse un mundo nuevo respetando integralmente las fórmulas viejas y dejando inmóviles los tiempos idos. Los tímidos no pueden ser revolucionarios, porque no se atreven a enunciar siquiera un principio si éste no se halla respaldado por la historia y la tradición. Los hombres de 1824, que dieron a México su nueva fisonomía política, no eran pusilánimes, pero no habían perdido su idiosincrasia española y en España era menester asirse al pasado incluso para enaltecer instituciones nuevas.

En México, quienes han defendido las virtudes del federalismo se han entregado a la búsqueda de antecedentes históricos que lo justifiquen y este retorno a la organización tradicional no era necesario. Hubiera bastado con afirmar que se trataba de una institución nueva, producida por una revolución y fundada en principios abstractos avalados por la razón.

### El Supremo Poder Conservador, blanco común de ataque

De todas las instituciones contenidas en las Siete Leyes, ninguna ha sido objeto de mayor escarnio que el Supremo Poder Conservador. Desde que apareció en la Constitución, se le consideró irracional y como un malogro de sus autores. “Terrible soberano de cinco cabezas, gracioso omnipotente”, fueron los epítetos que recibió de sus contemporáneos. El Ejecutivo vio en él un rival, que amenguaba su poder; el Congreso pensó lo mismo y hasta algunos de los constituyentes que antes lo aprobaron, pidieron cuatro años

después, su completa desaparición, por ser un poder monstruoso y exótico en un sistema representativo popular”.

La historia nos enseña que durante la primera etapa de la evolución cívica de México, las constituciones fueron inobservadas e inobservables.

La necesidad de un poder regulador de las funciones públicas era imprescindible. Sólo así podíamos encaminarnos hacia la vida institucional y para intentar alcanzarla se creó el Supremo Poder Conservador.

Con anterioridad habíamos imitado la Constitución de Filadelfia, pero realmente ignorábamos su verdadero mecanismo y su real aplicación. Los intentos de Austin para establecer el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del gobierno, cayeron en el olvido y la mayor parte de nuestros publicistas, bien fueran políticos o simplemente investigadores, ocurrieron preferentemente a las doctrinas francesas y poco a las del vecino país del norte. Esto resultaba más grato y más fácil, porque muy pocos poseían la lengua inglesa y porque Francia, si algo ha tenido de relevante en el mundo de la ciencia, ha sido la claridad y sistematización con que sus hombres han expuesto las doctrinas. En realidad México conoció el régimen constitucional norteamericano a través de un francés, Alexis de Tocqueville, quien en 1836 no era suficientemente leído, como sí lo fue después, cuando sirvió de inspiración a la obra magnífica de Mariano Otero.

Pero circulaba en México, un libro de Benjamín Constant titulado *Curso de política constitucional*, cuya influencia perduró a través de mucho tiempo y que realmente sirvió para que el Supremo Poder Conservador fuera establecido.

Constant venía acariciando la idea de crear un poder independiente de los tres clásicos conocidos hasta entonces. Un poder superior cuya función debería consistir no solamente en realizar y hacer efectivos los derechos del hombre contra los abusos del poder, sino también en mantener el equilibrio entre los altos poderes, los cuales deberían ser, si lo expresáramos en el léxico norteamericano, coextensos. La intención de Constant era mantener la incolumidad de la Carta Fundamental y de esta manera proteger al hombre contra los actos arbitrarios del poder público. Se confiaba, pues, esta altísima función a un órgano político, que debía ser neutral y cuya acción obrare en todas partes donde fuere necesario y que sin hostilidad preservare o reparare el equilibrio constitucional. Para Constant este poder debía atribuirse al monarca constitucional, que era superior a la diversidad de opiniones y que no tendría más empeño que conservar el orden y la libertad. La idea fundamental, aunque con diversos matices, no era nueva. Antes se había ya intentado establecer en Francia.

Efectivamente, los hombres de la revolución tenían un concepto exaltado acerca de la eficacia real de los derechos del hombre. Robespierre considera-

ba que cualquier acto que los transgrediera era no solamente tiránico, sino también nulo; pero “El Incorruptible” nunca dijo cómo debía pronunciarse esa nulidad; sus palabras quedaron reducidas a una mera declaración.

A partir de los escritos de José María Luis Mora, los hombres que hicieron la Constitución de 1836 fueron calificados invariablemente como miembros del partido del retroceso. Sin embargo, y ésta es una nueva paradoja de nuestra historia, para crear el Supremo Poder Conservador, se inspiraron en el pensamiento revolucionario de Francia.

Las instituciones políticas deben juzgarse por los propósitos que las animan y por la organización que se les da. Además, su éxito depende en mucho de los hombres que las manejan y las introducen en la vida del país, porque ningún medio, ningún organismo político y mucho menos las instituciones establecidas en una Constitución, deben ser organismos holgazanes que nacen para quedar allí como letra muerta, como una mera producción oral, como un cuerpo de palabras sin vida cierta y verdadera.

Si el Supremo Poder Conservador se juzga por la intención de sus propósitos, ya que su finalidad le es consustancial, debe ser absuelto por la historia, porque el objetivo principal que animó su creación, era meternos dentro de la vida institucional.

No debe olvidarse, tampoco, que la Constitución de 1836 contenía una importantísima declaración de derechos del hombre tales como:

1. No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según ley. Exceptúase el caso de delito *in fraganti*, en el que cualquiera puede ser aprehendido y cualquiera puede aprehenderle, presentándole desde luego a su juez o a otra autoridad pública.

2. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregado al fin de ellos, con los datos para su detención, a la autoridad judicial, ni por ésta más de 10 días sin proveer el auto motivado de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos.

3. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

4. No poderse catear sus casas y sus papeles, sino es en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes.

5. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga.

6. No podersele impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, cuando le convenga, con tal que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género, y satisfaga, por la extracción de los segundos, la cuota que establezcan las leyes.

7. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia.

La función más importante que desempeñara el Supremo Poder Conservador, consistió en declarar, excitado por los otros poderes, la inconstitucionalidad de una ley.

Véase lo que sobre el particular decía don Carlos María de Bustamante, al estudiar la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley:

Este Poder (se dice) puede anular las leyes que quiera: enséñese dónde se le da tal facultad. Nosotros por el contrario nos remitimos al Párrafo Primero del artículo 12 de la segunda ley constitucional, el cual evidencia la falsedad. Es cosa muy diferente anular la ley, que declarar la nulidad de la que la tenga: lo primero es acto de poder; el otro de sola voluntad; lo segundo presupone sólo convencimiento, es acto del entendimiento, así como hacer el día o la noche es obra de un Creador Omnipotente; conocer y decir cuándo es de día o de noche, es de cualquier hombre que tiene ojos. El conservador no puede declarar la nulidad de una ley según el precitado artículo, sino presentando su texto en contradicción de la ley constitucional. Ésta no es obra de poder ni de arbitrariedad, porque la confrontación la han de hacer todos los que tienen entendimiento, y han de ver si hay o no la tal contradicción. La contradicción no la hace el poder conservador, ha de existir para que él la pueda declarar, y si existía, había nulidad antes de su declaración, y él no hace más que publicar legalmente un hecho. Ni basta que exista la tal contradicción para que el conservador declare la nulidad; es necesario que antes que él la hayan visto los que componen la alta corte de justicia, magistrados en quienes se supone sabiduría y probidad, o el presidente de la República, sus ministros y consejeros, o más de la cuarta parte de los representantes de la nación en el cuerpo legislativo, sujetos todos en quienes la nación ha depositado su confianza, y en cuyas manos ha puesto



las riendas de su gobierno, en quienes si es posible una colusión por mal fin, es sumamente difícil el que se verifique. Esto (dicen los artículos de las leyes segunda, tercera y cuarta constitucionales) es preciso, y condición *sine qua non*, que vean la contradicción y nulidad antes que el conservador, y no sólo que la vean, sino con tanta claridad que puedan sin temor ocurrir al conservador exigiéndole le declare. Sin esta previa visión de hombres tan respetables, sin esta exigencia de ella, la declaración que hiciese el conservador sería nula y de ningún valor según el texto expreso del artículo 14 de la segunda ley constitucional; de suerte que aunque siglos enteros esté el conservador creyendo que una ley es contradictoria a la Constitución, y esté deseando con todo el ahínco imaginable que la tal ley desaparezca, no puede abrir la boca, nada puede hacer, y la ley estará subsistiendo, ínterin o la suprema corte o el Ejecutivo con sus ministros y consejo, o dieciocho representantes por lo menos no vengan a decirle: La ley tal es contradictoria a la Constitución, nula de consiguiente; decláralo así. ¿Dónde está, pues, la sinceridad al decir: “Puede anular la ley que quiera”?

Con igual falsedad y mala fe siguen diciendo, que puede anular los actos del presidente. Los actos del presidente contrarios a la Constitución o a las leyes son nulos sin que nadie los declare, porque él no puede obrar sino con sujeción a esas reglas. El conservador, pues, no anula esos actos, declara la nulidad que tienen, y no lo hace cuando le parece, sino cuando antes que a él ha parecido lo mismo a todo el cuerpo legislativo, o a un tribunal supremo y tan respetable como la alta corte de justicia. Si éstos no han encontrado la contradicción, y no han exigido la declare el conservador, éste no la puede declarar aunque la crea, y si lo hiciera, su declaración sería nula. (Párrafo Segundo, artículos. 12 y 14 de la segunda ley constitucional.) ¿Hay, pues, exactitud, o siquiera inocencia en decir que puede anular los actos que le parezca?

¿Qué diremos de lo que sigue, esto es, que puede anular los actos de la alta corte que se le antoje? Con los fallos judiciales de la Suprema Corte, que son verdaderamente todos sus actos, a excepción de rarísimos, nada absolutamente, nada, y en ningún caso tiene que hacer el poder conservador ni nadie, consistiendo en eso la necesaria independencia del Poder Judicial. Pero este supremo poder podrá alguna vez entrometerse a la línea gubernativa o legislativa. El caso es muy raro, muy difícil; pero posible. En él, y sólo en él, tiene que entender el conservador, y eso nunca por sí, sino exigiéndole la declaración de nulidad por haberla creído necesaria, o la mayoría del Congreso con sus dos Cámaras, o el presidente, sus ministros y consejeros reunidos, so pena de nulidad si no han precedido tales requisitos. ¿Dónde está, pues, el antojo? ¿Dónde la facultad omnímoda para cualesquier actos? (párrafo tercero, artículo 12 de la segunda ley constitucional). Que el conservador está autorizado para suspender las sesiones del Congreso, es una verdad; pero ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿por qué tiempo? No es él el que ha de calificar por sí, ni primero, la necesidad de la medida; la ha de calificar y exigir el gobierno en Junta de ministros y consejeros, y sin esto el conservador no puede obrar. La causa de la medida ha de ser la notoriedad pública, la suspensión por sólo dos meses a lo sumo, pasados los cuales, el Congreso, aun

sin citación, aun contra la voluntad del presidente y de cualquiera, puede y debe otra vez reunirse y continuar. Siendo, pues, una facultad tan ligada, tan contrapezada y modificada por todas partes, es evidente a cualquiera que tenga sano juicio, que si llega a ejercerse alguna vez (lo que es bien difícil) no podrá menos de ser un verdadero bien público, muy lejos de producir un mal. Lo mismo decimos de la facultad de suspender a la alta corte de justicia. Esa facultad para sólo el caso rarísimo y casi imposible de que todo un tribunal tan respetable se convierta en logia masónica, y conspire contra el orden público, o por la disolución del Congreso o del gobierno. En este caso, si llega a suceder, ¿convendría que subsistiese un tribunal revolucionario? Y en este caso ¿quién ha de calificarlo? ¿Es acaso el conservador por sí? De ninguna manera; aunque lo esté viendo, y palpando con las manos. Si no lo ven y palpan a la par, y vienen a hacerlo presente al conservador, y exigirle la suspensión o el Congreso general en sus dos Cámaras, o el presidente, sus ministros y consejeros en Junta, el conservador nada puede hacer, nada puede decir, aunque vea estallar la revolución y disolverse el gobierno (artículo 12, párrafo 5o y artículo 14 de la segunda ley constitucional).

Puede destruir al gobierno (se dice) cuando le convenga declarar la incapacidad del presidente. ¡Impostura torpísima! Nunca el conservador puede deponer al presidente de la República; enséñese el artículo que siquiera sueñe indicarlo. Puede declarar la incapacidad del presidente (que es cosa muy diversa por lo que ya hemos dicho); pero ¿cuándo? ¿cómo puede hacerlo? Primero, cuando haya esta incapacidad, dice terminantemente el párrafo cuarto, artículo 12, segunda ley; conque él no puede suponerla; segundo, cuando la haya calificado antes que él, y le exija en toda forma la declaración. ¿Quién?... No es nada, el Congreso general por voto uniforme de las dos terceras partes de los representantes de la nación, como establece terminantemente el artículo 13 de la cuarta ley constitucional. ¿Está en manos del conservador (aunque tenga más malignidad que Satanás, y sea de su interés sumo) uniformar para una suposición falsa a las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras, hacerles juzgar lo que no es, y pedir una iniquidad? Y si no se verifica esta unidad y esta petición, ¿qué puede hacer el conservador? Nada, absolutamente nada. (artículo 14 de la segunda ley constitucional.) ¿Es posible que la medida que se adoptó precisamente para salvar al primer magistrado del golpe que ya ha llegado alguno por efecto de intriga o acaloramiento en el Congreso, se le quiere hacer ver como terrible, cuando antes es su salvaguardia? Y ¿es posible que siendo tan terminantes los artículos citados, se diga con tanta desfachatez que cuando le convenga puede quitar el presidente? Ya esto es hacer burla del buen sentido.

Pero lo más importante de todo cuanto afirma don Carlos María de Bustamante, es que el Supremo Poder Conservador estaba facultado para declarar, excitado por los otros poderes, la inconstitucionalidad de una ley.

Se destaca lo anterior porque a juicio del autor, esta función de primera importancia debe considerarse como uno de los elementos de la evolución del juicio de amparo.

Fueron diversas las ocasiones en que intervino el Supremo Poder Conservador, declarando la nulidad de las leyes del país, a las cuales no nos vamos a referir en esta investigación, puesto que la finalidad principal de nuestra exposición será estudiar el Congreso Constituyente de 1842.

La Constitución de 1836 contenía, a no dudarlo, diversos defectos así como instituciones de gran mérito.

Como el poder conservador en la realidad significó un dique a los poderes constituidos en general, pronto surgió la tendencia a hacerlo desaparecer o, en su defecto, restarle facultades. Esta tendencia fue estimulada ya por los enemigos tradicionales del centralismo, ya por los gobernantes o políticos ambiciosos que entendían lo que para sus pretensiones personales significaba el sometimiento a este Cuarto Poder.

En 1838, uno de los ministerios de don Anastasio Bustamante propuso, con marcada tendencia de volver al sistema de 1824, que el Congreso ordenara convocar a elecciones de diputados constituyentes, para que expidiesen, dentro de un tiempo limitado, una nueva Constitución.

Al año siguiente y aprovechándose una coyuntura, el gobierno se dirigió al consejo, a fin de que éste excitase al poder conservador para que declarara que la voluntad nacional estaba decidida por las reformas de sus leyes constitucionales y autorizara al Congreso a que, sin sujetarse al tiempo que para su variación exigía la 7a Ley, en su artículo 1o (6 años), las reformas se llevaran al cabo.

Éstas se plantearon como una imperiosa necesidad y fueron discutidas por todos los periódicos nacionales y en todos los corrillos políticos.

El resultado final de estas discusiones fue el cabal convencimiento de que las Siete Leyes no sólo eran ineficaces, sino que además impedían el libre desarrollo de la Nación, por lo que era una necesidad enmendar o crear una nueva Constitución.

### Proyecto de reformas a las Siete Leyes por un Constituyente constituido. Un voto particular histórico

En estas condiciones el Supremo Poder Conservador se decidió también por las reformas y don Manuel de la Peña y Peña, miembro del poder conservador y nombrado expresamente para que dictaminara sobre este asunto, las autorizó, considerándolas justas y necesarias y encargando a la Cámara de Diputados esta tarea, para lo cual la investió de facultades de Asamblea Constituyente, según reza el Acuerdo de 11 de noviembre de 1839.

Para llevar al cabo esta obra, la Cámara de Diputados formó la Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los diputados José María Jiménez,

Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y Pedro Ramírez, quienes presentaron un proyecto de reformas acompañado de un voto particular suscrito por el último de los nombrados.

Los diputados Jiménez, Barajas, Castillo y Fernández propusieron enmiendas sustanciales. Deseaban, según su afirmación, “asegurar las garantías individuales, objeto primario de toda asociación política; expeditar y robustecer la acción del poder supremo..., y dejar a cada uno de los departamentos el poder suficiente para que su régimen interior y el desarrollo de su prosperidad no encontraran imperios”; pero el diputado Pedro Ramírez, como decíamos, presentó un voto particular que modificaba aquel proyecto en algunos puntos importantes, pues pedía la supresión del poder conservador, por “monstruoso y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto a sus funcionarios es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos” y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal, y, además, porque “ese poder puede dar motivo a que se pongan en contradicción la voluntad presunta de la nación con la verdadera y realmente manifestada”. Sin embargo, lo que tiene de importante este voto particular, es que propone la idea de facultar a la Suprema Corte de Justicia para funcionar como intérprete supremo de la Constitución, inspirándose –aun cuando sin penetrarse en él– en el sistema americano. Dice así el autor del proyecto:

Mas yo pretendo añadirle (a la Suprema Corte) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva ni carente de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia. Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte, no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su corte de justicia. Además de que esta experiencia es prueba de bulto, sobran razones en qué apoyarla. Estas corporaciones, como he dicho, están por su naturaleza, aisladas y como excéntricas respecto de los negocios públicos. Este distanciamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equivocada o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.

Y más adelante agrega: “¿Qué remedio más a propósito que ocurrir a una corporación que puede llamarse esencialmente imparcial para que pronuncie su fallo sobre la inconstitucionalidad de una ley?...” Y termina diciendo:

Lo expuesto acerca de las leyes es por mayoría de razón aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder

Conservador: ninguna otra medida podía en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la corte de justicia.

El voto en sí representaba un avance dentro de la teoría que formaría el juicio constitucional. Se había dado un gran paso hacia adelante: conceder a la Suprema Corte de Justicia la facultad de declarar la anticonstitucionalidad de una ley o de un acto del Poder Ejecutivo, por medio de una reclamación de carácter contencioso, es decir, de un juicio; pero el proyecto revelaba escaso conocimiento y poca penetración de las necesidades nacionales, porque la corte no podía desempeñar tan elevada misión sino excitada por cierto número de diputados, de senadores o de Juntas Departamentales y el individuo quedaba prácticamente sin defensa y no podía lograr, mediante la solicitud del amparo y protección de sus derechos, la incolumidad de la Constitución. Además, el proyecto tenía el grave defecto de enfrentar un poder contra otro.

Las deficiencias del sistema son explicables: el diputado Ramírez no era abogado, ni sociólogo, ni sus conocimientos le permitían penetrarse del régimen del gobierno por los jueces, que tanto éxito alcanzara en Estados Unidos.

Recordará la Cámara –decía– que cuando me honró nombrándome para uno de los que habrían de trabajar sobre el proyecto de reformas a la Constitución actual, hice cuanto estuvo de mi parte, a fin de que se me exonerara de tan importante y delicado encargo, manifestando con toda ingenuidad que carecía aun de los conocimientos más precisos con qué cooperar a una obra de tanto interés para mi patria, como que mi profesión no tiene puntos de contacto ni con el foro, ni con la política ni con la diplomacia.

Es necesario aclarar que no obstante lo que afirman eminentes publicistas y estudiosos del derecho constitucional mexicano, el autor del voto a que nos referimos no fue don José Fernando Ramírez, sino don Pedro Ramírez. Don José Fernando Ramírez no figuró como diputado ante esta Asamblea Legislativa; no así don Pedro que formó parte de la comisión que se propuso reformar la Constitución de las Siete Leyes en 1840, destacando su labor por varios votos particulares que presentó en esa época, entre los que sobresale, por supuesto, el voto a que nos hemos referido. Es más, al propio don Pedro lo encontramos hacia septiembre de 1840, formando parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, integrada a más de él, por Espinosa de los Monteros, Becerra, Barajas, Rada y Fernández.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Don Pedro Ramírez era originario de Zacatecas donde vivió los primeros años de su vida. Vino a la capital con el objeto de intervenir francamente en política. Figuró como cons-

Además, las afirmaciones mencionadas contenidas en el voto no hubieran podido ser expresadas por uno de los más notables abogados de México en aquel tiempo, como lo fue don José Fernando Ramírez.

La rebelión del 15 de julio, así como la impaciencia del presidente Bustamante, que solicitaba facultades extraordinarias, estimulaban a la Cámara de Diputados para ocuparse de las reformas constitucionales, teniendo ante sí el cuadro doloroso de nuestras endémicas rencillas, creyendo que esas reformas ayudarían a resolver tan alarmante situación.

Por más que la demora en esta materia tan trascendente fue considerada como fatal, que daba lugar a fomentar la anarquía y que dejaba a los caudillos un vasto campo para motivar sus asonadas, las reformas constitucionales fueron tratadas con exasperante calma, remitiéndose copia del proyecto de reformas de la comisión y del voto particular que contenía, a las Juntas departamentales para que éstas hicieran las observaciones pertinentes.

Poco a poco se fueron recibiendo los dictámenes de las Juntas departamentales y en ellos no había unanimidad en las opiniones, pues si unas se decidían por la desaparición del Supremo Poder, otras lo consideraban necesario y excusaban sus defectos, atribuyendo a otras causas los males que nos aquejaban.

La Junta Departamental de Querétaro defendió, por ejemplo, la existencia del Supremo Poder Conservador con estos argumentos:

Es necesario que para estos casos exista un poder regulador que lejos de parecerle monstruoso y exótico a la Junta, lo juzga el complemento de las fuerzas que deben formar la máquina social; él lo salvó –afirmaba– de una vez de su existencia (*sic*); él reprimió demasías del Ejecutivo; él se opuso vigorosamente a las leyes anticonstitucionales; por él existe la libertad de prensa y en él se encuentra en fin la égida de la libertad.

Si hay algo –seguía diciendo– que reformar en la constitución de este poder, es el de investirle de modo que no sean ilusorias sus determinaciones.

Hay más –concluía–, el sabio y el apreciable autor del voto particular del proyecto está de acuerdo en la necesidad que tiene la República de establecer un poder regulador..., aunque en una forma distinta a la que hasta aquí se ha tenido; y debe suponerse que si juzga que este poder completa el edificio social del gobierno representativo, es de suponerse también que ha formado opinión en favor de la existencia del conservador.

Por su parte, la Junta Departamental de Puebla, expresó sus ideas de la manera siguiente:

---

tituyente, presidió reuniones y asambleas y aun llegó a ser gobernador interino de su estado natal.

Que el ensayo que se ha hecho entre nosotros de que la teoría de un poder neutro que reduzca a los demás a su órbita cuando se mezcle, se choque o se embarace, no ha correspondido hasta ahora a los objetos que se propusieron los legisladores de 1836, es una verdad reconocida, pero aun es posible que en otra organización los resultados sean más felices.

Es muy digna —expresaba— la idea del voto particular que somete a la Suprema Corte de Justicia la declaración de nulidad de las leyes y de los actos del Ejecutivo; pero sólo respecto a la primera —objetó— y en el único caso de reclamarlas la mayoría de las juntas departamentales..., y haciéndose la declaración por aquel cuerpo en tribunal pleno, sin forma ninguna ni figura de juicio y mucho menos sin causar instancias. En cuanto a los actos del gobierno parece inútil esta medida extraordinaria cuando en la Constitución se ponen trabas y se designan los casos de manera de exigirle responsabilidad.

Algunas otras juntas en sus dictámenes no tocaban el punto de la supresión del poder conservador, por timidez o por incapacidad, empero don Pedro remitió a *El Diario* el dictamen de la Junta de Zacatecas, a la que representaba, y ésta se unió al voto del señor Ramírez, en lo que respecta a la supresión del poder conservador, añadiendo a los argumentos que para su desaparición se esgrimieron por las otras juntas, la de que en la organización del Supremo Poder Conservador se había introducido un nuevo principio, en la ciencia política, como era el “dogma de la infalibilidad política”, pues se aceptaba como un hecho real que éste nunca se equivocara, debiendo responder de sus actos sólo ante Dios.

Los dictámenes continuaron recibiendo y las opiniones siguieron siendo contradictorias. Sin embargo, el tiempo que transcurrió sin haberse obtenido un resultado positivo, precipitó los acontecimientos. La revuelta del general Paredes Arrillaga, a la que nos referimos en el capítulo siguiente, marcó prácticamente la desaparición de este Supremo Poder Conservador, que como ensayo de un poder regulador había fracasado más que por su funcionamiento, por su organización y más que por su carácter político, por su objeto. De todas maneras, la intención contenida en su organización y carácter, fructificaría en el futuro con el establecimiento de un poder regulador a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

## Plan de Tacubaya y convocatoria para la celebración del Congreso

### *Plan de Tacubaya*

Tocó a don Anastasio Bustamante, en su carácter de Presidente de la República, aplicar la Constitución llamada las Siete Leyes. Su gobierno tropezó

con graves problemas de toda índole. Parecía que el pronóstico de Jefferson se cumplía. En efecto, él había dicho: “La ignorancia y el fanatismo, como cualquier otro mal, son incapaces de gobernarse a sí mismos, por lo que los pueblos de América Hispana caerán bajo un despotismo militar y vendrán a convertirse en utensilios propicios para sus Bonapartes respectivos.”

Y así fue, en efecto, porque el caudillaje que se originó desde la Conquista, con Hernán Cortés, era un hecho inevitable después de cada periodo de anarquía.

Todo llamaba al hombre fuerte y el mando autoritario se hizo necesidad, que así satisfecha se transformó en tradición. La dictadura representaba el triunfo de la experiencia sobre la teoría. La ignorancia y la turbulencia se combinaron con precisión matemática para asegurar el ascenso de los caudillos.

Hasta esta época, los presidentes fueron en realidad más que los virreyes, porque no tenían arriba ni al rey, ni al Consejo de Indias, ni a los oidores, ni mucho menos pesaba sobre ellos el juicio de residencia. Llegaban al poder y al dominio de los pueblos como “próceres del motín, paladines del desorden” o como constructores del caos y fueron guías, conductores y sustitutos del poder público, cuya organización yacía en la letra muerta de las constituciones escritas. El caudillo, en la época a que nos referimos, ejercía el mando al margen o en contradicción de la ley de leyes, que se violaba sin cesar. Los jefes insurrectos, convertidos en caudillos, recibieron como premio de su hazaña, el mando sobre los pueblos libertados, considerándolos como genios superiores a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria, que habían consumado su empresa arrollando obstáculos insuperables. En una palabra, el poder, casi sin límites, fue la recompensa para ellos.

Todo anunciaba, por nuestros antecedentes históricos, que el poder del caudillo lo convertiría en autócrata y que, posteriormente, no podría tolerarse ni la independencia del Congreso, ni su hegemonía.

Al iniciarse nuestra organización política no se puso de acuerdo la ley con la realidad. No existía tradición, ni cultura cívica, pero aspirábamos, de todas suertes, a un régimen de libertad. Así, se adoptó un sistema presidencial unitario. No se depositó el Ejecutivo en un cuerpo colegiado, como lo pretendía Morelos desde la Constitución de Apatzingán, porque esto sin duda hubiera resultado ineficaz para crear un gobierno fuerte, que era exigencia de las necesidades políticas y sociales de aquel entonces.

De esta manera México se convirtió en una República agitada y vivimos haciendo y deshaciendo constituciones y fluctuando siempre entre la dictadura y la anarquía. Durante los años transcurridos de 1821 a 1846, es decir, cerca de 25 años, se efectuaron, cuando menos, cuarenta cambios de poder, alternándose jefes de Estado de casi todos los matices políticos.



Además, la manía constituyente continuaba haciendo la trama de nuestra historia política.

Era notorio que la transmisión del poder fuera causa de innumerables trastornos; la costumbre se erigió en sistema y más aun cuando su mecanismo resultó sencillo. Al voto oficial se contraponía siempre una revolución; pero también aquéllos fueron ficticios, porque en realidad nunca concurrió la voluntad nacional; simple sí, pero también trágico, porque desde entonces implicó excepcional importancia para México, la transmisión del poder.

Dentro de esta época turbulenta de nuestra historia, Bustamante ejerció el mando supremo. Existía, ya lo dijimos antes, el poder conservador, cuyas funciones tan importantes minaban la autoridad del Poder Ejecutivo. Por tal circunstancia y siendo un estorbo para ejercer su autoridad omnímoda, el presidente intentó la supresión de ese órgano político.

La administración, además, debía resolver graves problemas como la crisis económica derivada del pésimo estado de nuestras relaciones internacionales, la inmoderada falsificación de moneda de cobre y la misma política. La sociedad se hallaba exangüe de recursos e incapacitada para soportar los tributos fiscales cada día más crecientes.

El gobierno de Bustamante padeció, una vez más, el mal de todos los anteriores, o sea la bancarrota del erario, con el inevitable deficiente presupuestal y esto último era de suma gravedad.

Si la buena política hace la buena hacienda, la mala hacienda es causa de la mala política y en el gobierno organizado por las llamadas Siete Leyes, política y hacienda no podían ser peores; la crisis era de imposible conjuración y la asonada estaba en puerta. De esta manera, partió de Guadalajara el movimiento encabezado por el general Paredes Arrillaga, quien el 8 de agosto de 1841 lanzó un manifiesto, presentándose como caudillo del movimiento revolucionario y ofreciendo “convocar un Congreso nacional extraordinario elegido bajo (*sic*) las bases más amplias y completamente facultado para reformar la Constitución”. Mientras tanto, el Supremo Poder Conservador encargaría el Ejecutivo a un ciudadano de su confianza.

Dicho movimiento fue secundado por la guarnición de México, el 31 de agosto del mismo año; casi un mes después, los jefes pertenecientes a este movimiento, convocados por el general Santa Anna, se reunieron en el cuartel general de Tacubaya, proclamando el plan que lleva ese nombre.

El plan contenía las siguientes bases:

Primera. Cesaron por voluntad de la nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836, exceptuándose el Judicial, que se limitará a desempeñar sus funciones en asuntos puramente judiciales, con arreglo a las leyes vigentes.

Segunda. No conociéndose otro medio para suplir la voluntad de los departamentos que nombrar una Junta compuesta de dos diputados por cada uno, nacidos en los mismos o ciudadanos de ellos y existentes en México los elegirá el Ilmo. señor general en jefe del ejército mexicano, con el objeto de que éstos designen con entera libertad a la persona en quien haya de depositarse el Ejecutivo, provisionalmente.

Tercera. La persona designada se encargará inmediatamente de las funciones del Ejecutivo prestando el juramento de hacer bien a la nación, en presencia de la misma Junta.

Cuarta. El Ejecutivo provisional dará dentro de dos meses la convocatoria, para un nuevo Congreso, el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga.

Quinta. El Congreso extraordinario se reunirá a los seis meses de expedida la convocatoria, y no podrá ocuparse de otro asunto que no sea de la formación de la misma Constitución.

Sexta. El Ejecutivo provisional responderá de sus actos ante el primer Congreso constitucional.

Séptima. Las facultades del Ejecutivo provisional son todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública.

Octava. Se nombrarán cuatro ministros: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda y el de Guerra y Marina.

Novena. Cada uno de los departamentos nombrará dos individuos de su confianza, para un consejo que abrirá dictamen en todos los negocios para que fuese consultado por el Ejecutivo.

Décima. Mientras no se reúna el consejo nombrado por los departamentos, desempeñará sus funciones la Junta cuya creación se establece en la base segunda.

Undécima. Entre tanto se da la organización conveniente a la República, continuarán las autoridades de los departamentos que no hayan contrariado o no contraríen la opinión nacional.

Duodécima. El general en jefe y todos los generales y jefes del ejército se comprometen por lo sagrado de su honor a olvidar para siempre la conducta política que los ciudadanos militares o no militares hayan observado en la presente crisis, y a no consentir persecuciones de ninguna clase, porque su objeto es la más sincera reconciliación de todos los mexicanos por el bien de la patria.

Decimatercera. Si pasado el término de tres días después de expirado el del armisticio, no fueren adoptadas estas bases por el Ilmo. señor general en jefe de las tropas del gobierno, se procederá desde luego a darles exacto cumplimiento; y declaramos a nombre de la nación, que tan expresamente ha manifestado su soberana voluntad, que serán responsables con sus personas, el expresado general en jefe y los militares que lo siguen, y todas las llamadas autoridades que directa o indirectamente contraríen aquella misma voluntad y contribuyan a hacer derramar inútilmente la sangre mexicana, que pesará sobre sus cabezas.

El 8 de octubre de 1841 entró en la capital, por las calles de Santo Domingo, don Antonio López de Santa Anna y al dirigirse al palacio con su comitiva, fue recibido y felicitado por miembros del ayuntamiento y de la Iglesia.

Su llegada fue anunciada con repetidas salvas de artillería y cuando su ejército, de cerca de diez mil hombres, hizo su entrada por la misma calle, todas las campanas de los templos, que habían enmudecido por espacio de 39 días rompieron su silencio con un repique general a vuelo.

“Así terminaba una lucha –decía *El siglo XIX*– que evitaba nuevos días de luto a la patria y que daba un ejemplo de conciliación por los guerreros mexicanos digno de imitarse por el resto de sus compatriotas.”

Aunque el plan no llenaba los deseos de los mexicanos de aquel entonces, los halagaba en su mayoría, esperando que la reunión del Congreso resolviese su situación.

Los temores, sin embargo, no dejaban de manifestarse, sobre todo porque se mantenía presos a algunos federalistas por la escrupulosidad con que se evitaba usar la palabra “federación” y por las persecuciones de que eran víctimas los *sans-culottes* (nombre con el que eran conocidos los que se habían declarado a favor del sistema federal en el régimen anterior).

Conforme a la base segunda del convenio celebrado en Tacubaya el 28 de septiembre, se reunió una Junta para que designase la persona que debería desempeñar provisionalmente el Ejecutivo, mientras se convocaba y reunía el Congreso que había de constituir a la nación.

Naturalmente el nombramiento recayó en el general don Antonio López de Santa Anna por 39 votos de 44 que sufragaron, habiendo seguido Gómez Pedraza con uno y otro el general Valencia, así como una cédula que había salido en blanco.

En la alocución que Santa Anna, ya en su carácter de presidente provisional, dirigió a la junta de representantes, prometió que habría libertad y orden bajo su gobierno: “Libertad y orden apetece los pueblos y libertad y orden tendrán.”

Días después Santa Anna nombró su ministerio quedando en Relaciones Interiores y Exteriores don Manuel Gómez Pedraza; ministro de Guerra y Marina a don José María Tornel, y a don Francisco García y don Crispiniano del Castillo como ministros de Hacienda y de Instrucción Pública, respectivamente.<sup>2</sup>

De cualquier manera la nación vio en el Plan de Tacubaya una esperanza, mas *El siglo XIX* pesimista o quizá más realista, consideraba aun en el esplendor

<sup>2</sup>Los dos últimos al notar las tendencias autocráticas de Santa Anna, dimitieron de sus respectivos encargos. Debe recordarse que la muerte de don Francisco García, ocurrida en esta época, privó al federalismo de uno de sus hombres más eminentes.

dor del triunfo como despótico el plan, puesto que las leyes y las garantías individuales –decía– “quedaban al arbitrio de una sola persona”.

Es decir –reflexionaba el propio periódico– que deberán transcurrir todavía ocho meses hasta la instalación de la asamblea constitucional. Como quiera que ésta no podrá ocuparse de otro asunto que no sea el de formar la Constitución en la que verosímilmente tardará ocho o diez meses y como quiera también que pasarán otros dos meses, por lo menos, para que el pueblo nombre autoridades constitucionales, resultará de todo que el actual magistrado provisional deberá permanecer a la cabeza del Ejecutivo muy cerca de dos años, sin las trabas de las Siete Leyes que hoy no existen ya por la voluntad de la nación.

Es verdad que las Bases de Tacubaya mejoraron aparentemente la situación que hubiera podido crearse con el plan del general Paredes, pero lo cierto es que tampoco aseguraban la independencia del Constituyente, sino que, por el contrario y en forma insinuante y menos dura, lo dejaban en realidad supeditado a la voluntad de Santa Anna.

No es mi objeto atacarlo (el Plan de Tacubaya), expresó Otero, por el contrario, hoy es la única tabla de salvación de la República y su fiel y exacto cumplimiento debe ser la divisa de los buenos mexicanos. Pero lo considero históricamente y como pudiera ser visto de aquí a cincuenta años. Es cierto que en él se fijó una época determinada para la reunión del Congreso, que se instituyó un consejo de gobierno para que en ningún tiempo ni en ninguna circunstancia dejaren de tener las partes integrantes de la República, la influencia que de derecho les pertenece en los negocios del Estado, que se limitó al Poder del Ejecutivo y se le obligó a responder de su conducta ante la representación nacional y que se garantizó la independencia del Poder Judicial y la existencia de las autoridades departamentales; todas estas cosas prueban que fue imperiosa, irresistible la necesidad de dar garantías contra el establecimiento del poder absoluto, contra el que la nación toda, con excepción de una gran parte del ejército, mostró la más decidida voluntad; pero si estas declaraciones puramente escritas, aisladas de toda organización que tienda a hacerlas efectivas, fuesen bastantes para asegurar los derechos de las naciones, toda la ciencia política se reduciría a escribir media docena de bellas máximas en las instituciones, por hipócritas que fuesen; ya se ve que este absurdo no merece ser refutado. Nada importan los más bellos principios cuando no son más que estériles consejos y siempre que el poder todo se reúna en una mano, sin equilibrio, sin división; el poder absoluto está constituido y si la libertad y las garantías existen no es por las formas sino por la voluntad siempre precaria de un solo hombre. Así todos los bienes de que México disfruta y la salvación de las libertades públicas las deberán al general presidente, y su gloria será tanto mayor cuanto más fáciles sean los medios de faltar a su deber.

Estas frases escritas a principios del año de 1842, cuando el general Santa Anna inició su periodo provisional, bajo la bandera del legalismo que caracteriza a todos los gobernantes de nuevo ingreso, son sencillamente proféticas y de una visión extraordinaria, para quienes conozcan la historia del Constituyente, pues en efecto, la existencia de la Asamblea fue en extremo precaria; si por aquel entonces se hubiese conocido a Santa Anna como ahora lo califica unánimemente la historia, las palabras de Otero hubieran terminado indefectiblemente anunciando el pronunciamiento de Huejotzingo, pues como dijera, México esperaba la salvación de las libertades públicas de su general presidente, es decir, de la voluntad de un solo hombre, y de la de Santa Anna no podía esperarse sino la tiranía aguijoneada por la ambición desenfrenada, supuesto que los medios para faltar al cumplimiento del deber eran orgánicamente sencillos.

En efecto, veamos cómo pensaba Santa Anna respecto al Congreso Constituyente. En carta confidencial y reservada que desde el Palacio Nacional dirigió al general Mariano Paredes y Arrillaga, con fecha 30 de abril de 1842, se expresaba de la siguiente manera que no deja lugar a duda en lo que concierne a su actitud para con la Asamblea:

El gobierno, pesando con madurez diversos inconvenientes, se ha decidido al fin porque se observe con religiosa puntualidad el Plan de Tacubaya, pues aunque el resultado de las elecciones ha producido una alarma general, porque, casi en su totalidad, la especie de sujetos nombrados hace pronosticar consecuencias desfavorables, sin embargo se ha creído más acertado pasar por estas dificultades, antes de exponernos a que se diga que el ejército y su jefe faltan a sus promesas; así es que el Congreso se reunirá el día fijado en la convocatoria; si este cuerpo cumple bien, lo habremos ganado todo y si mal, la nación resolverá si admite o no sus deliberaciones, sin que en este caso sean responsables ni el gobierno ni el ejército, de los extravíos de los diputados. Un sentimiento nacional y uniforme será el que desaprobe aquellos actos que contraríen las esperanzas y la voluntad de los pueblos.<sup>3</sup>

La respuesta no se hizo esperar mucho, y el 10 de mayo Paredes daba su anuencia a los propósitos de Santa Anna; en carta de esa fecha le dice que “si el Congreso consigue que, separándose de la rutina conocida de los partidos, llene los deseos de la nación todo quedará concluido como nos los propusimos; si, por desgracia, se obstina en reproducir escenas que la nación detesta, ella misma, guiada por su ilustre jefe, pondrá el remedio”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Carta publicada por Genaro García, *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, t. 32, México, Editorial Vda. de C. Bouret, 1905, p. 45.

<sup>4</sup>*Ibidem*, p. 55.

Estos documentos revelan, a mi juicio, con toda claridad la situación política a la que se enfrentaría el Constituyente; demuestran en forma indefectible que Otero tenía razón al considerar que la existencia de la asamblea estaba supeditada a la voluntad de Santa Anna, quien no consultaba la opinión de Paredes, sino que lo instruía y preparaba, con suficiente anticipación, en sus malévolos planes, pues al final de su carta de 30 de abril, le indica que esas ideas, “las explanará usted con su buen juicio y las sabrá inculcar a nuestros amigos para que, obrando todos de conformidad, aguardemos en calma el desarrollo de los acontecimientos”.

### Ley de Convocatoria

Para cumplir la obligación que le imponía el artículo 4o de las bases firmadas en Tacubaya, el 28 de septiembre, el gobierno provisional ordenó que la Junta Consultiva que hiciera las veces de consejo, se ocupara de formar la Ley de Elecciones, según la cual deberían ser nombrados los diputados al Congreso Constituyente que conforme a los artículos 4o y 5o, habían de reorganizar a la nación.

La Junta a su vez nombró una comisión especial compuesta de cinco individuos de “notorio patriotismo, ilustración y táctica de Congreso” a fin de que se dedicara a redactar y proponer un proyecto de convocatoria.

El proyecto de la Junta, interesante en algunos aspectos,<sup>5</sup> fue reformado en última instancia por el gobierno provisional, que por principio y separándose de lo propuesto por la Junta, estableció que la base para la representación nacional fuese la población; la Junta por su parte había sugerido

<sup>5</sup>El proyecto presentado por la Junta pasó por el Congreso, el que con algunas modificaciones, a su vez lo remitió al Ejecutivo, el cual, como señalábamos, fue el que en última instancia lo expidió. Aunque se respetó la estructura, lo cierto es que hubo modificaciones entre las cuales consideramos importante anotar las siguientes: el proyecto original proponía como base de la representación nacional a los departamentos, independientemente del número de habitantes con derecho a voto; el Ejecutivo, por las razones que expusimos arriba, determinó que la base para la representación nacional fuera la población.

El proyecto propuso, dentro de los requisitos para ser diputado, el de que fuera padre de familia. El Ejecutivo quitó este requisito y tan sólo consideró que el padre de familia, en igualdad de circunstancias, debería ser preferido.

El requisito de vecindad propuesto por el Consejo fue de cinco años, término, como se señala, que fue reducido a solamente dos años.

El proyecto propuso, dentro de los requisitos para ser diputado, el de que se tuvieran 30 años, edad que fue reducida por el Ejecutivo a 25.

En el proyecto original se propuso que la sede del Congreso fuese Celaya o Querétaro, el Ejecutivo provisional fijó la residencia del Congreso en la Ciudad de México.

que fueran los departamentos de la República, la base de la representación sin que se tomase en cuenta el número de habitantes.

El gobierno provisional explicó al respecto, que no juzgaba pertinente adoptar otro principio como base de la representación nacional que el de la población, pues bastaba considerar al Congreso como extraordinario, para decidirse a convocarlo con sujeción a la base mencionada.

Si posible fuera –agregaba– congregarle en un lugar para que él eligiese a sus representantes, ¿cómo debería prescindir de hacerlo?

Pero atendiendo a la inmensa extensión de su territorio y a su población tan crecida, se adoptó designar varios lugares para que dividida la gran masa del pueblo en diferentes secciones, concurra toda ella de modo que es asequible (*sic*) al grande acto de nombrar representantes.

Al mismo tiempo reforzaba tal decisión el siguiente inmejorable argumento:

Se apoyó también en el ejemplo antecedente de los legisladores mexicanos que formaron la Constitución de 1824 y 1836. En una y otra la base había sido la de la población nacional. Lo que acredita, sin embargo, que de haber adoptado principios contrarios, estuvieron de acuerdo en uno solo como independiente arbitrio de influjo, porque era precisamente anterior a todo pacto.

Previsto, pues, que la base de la representación nacional fuese la población, se dispuso en la convocatoria expedida por el gobierno provisional, que se nombraría un diputado por cada 60,000 habitantes o fracción mayor de 35,000, previas rogaciones públicas en las catedrales y parroquias, implorando el auxilio divino para un mejor acierto en sus funciones.

Para ser diputado se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, nacido en el departamento o avecindado en él (dos años), disponer de un capital físico o moral, giro o industria honesta que produjera al individuo lo menos un mil quinientos pesos mensuales, además de que debía reunir todas las cualidades que se necesitaran para ser elector primario y secundario; en igualdad de circunstancias los casados, viudos y cabezas de familia merecían ser preferidos.

Todos los ciudadanos mexicanos por nacimiento o adopción, tenían derecho a votar en las Juntas primarias. Sobre el particular arguyó el Ejecutivo que no se hacía la distinción para ser nacido aquí o en el extranjero, porque se consideraba que “el cosmopolitismo es el compañero o la consecuencia de la civilización de los pueblos”.

No se excluyó del derecho de concurrir como representante en el Congreso, a ninguna clase o individuo porque –según se decía– no era lícito decidir

los derechos que adquirieron los mexicanos desde el día en que se inició el pacto nacional de Iguala.

La elección que debería realizarse conforme a esta ley no era directa, subsistiendo las elecciones primarias y secundarias. Al respecto deberían constituirse Juntas primarias que serían las encargadas de nombrar a un elector por cada 500 habitantes; esos electores nombrarían a su vez, por cada 20 de ellos, un nuevo elector que en las cabezas de los departamentos nombraría los diputados propietarios, así como sus respectivos suplentes.

Las funciones del Congreso no eran indefinidas ni en el tiempo ni en funciones y se limitaban a la expedición de la Constitución y a realizar esta tarea, en un término que no debería exceder de un año.

Además, debería reunirse el Congreso en la Ciudad de México resolviendo así el gobierno provisional, las discusiones que al respecto se presentaron, puesto que hubo proposiciones para que el Congreso se reuniera bien fuera en Celaya o en Querétaro. El 1o de junio de 1842 debería verificarse la primera Junta preparatoria y la última el 9 del propio mes y en ella debería nombrarse presidente, vicepresidente y secretario, ante lo cual se declararía instalado el Congreso para abrir sus sesiones al día siguiente.

## Instalación del Congreso

### *Las elecciones*

Mientras en la prensa de México los diarios de oposición, desde sus columnas daban verdaderas cátedras de derecho constitucional, tratando de instruir a la ciudadanía, explicando qué era Constitución, qué debería entenderse por pueblo, qué por soberanía nacional, las elecciones primarias y secundarias empezaron a llevarse al cabo.

Los informes sobre éstas eran por demás variados, ya que mientras en unos se decía que habían sido ordenadas e imparciales, en otros se hablaba de escasez de electores o bien de que los “léperos” se habían arrojado sobre las casillas. Otros informes más curiosos relataban que no habían logrado instalarse las juntas y que muchos habían dado su voto por evitarse una multa.

Como quiera, éstas se fueron realizando poco a poco; el gobierno y la prensa informaban sobre el resultado de ellas en las diversas entidades que integraban el país. El resultado desde un principio fue motivo de inconformidad sobre todo por el gobierno y sus órganos de prensa, esta vez representadas por *El Diario*. Cuando se supo que en Jalisco habían arrollado los federalistas, el Ejecutivo se apresuró a desconocer las elecciones y a ordenar, en cambio, su repetición. Por otro lado *El Diario*, al enterarse del resultado



de las de México, se exaltó llamando a los elegidos “eternos conspiradores y enemigos de todo orden social, los facciosos de 28 y 33, hijos espurios y desnaturalizados”. Como dentro de estos diputados electos se encontraban don Nicolás Bravo y don Melchor Múzquiz, *El Diario*, por supuesto que los exceptuó. Tales declaraciones hechas tan espontáneamente hicieron exclamar a *El siglo XIX*: “Si esto no es provocar la revolución ya nosotros no conocemos el significado de las palabras... ¡pobre nación!”

A pesar de la oposición del gobierno, puede decirse que los liberales moderados ganaron las elecciones y así la asamblea quedó integrada por hombres eminentes que destacaron por su patriotismo, su alteza de miras y sus conocimientos políticos. Y en su seno se halló un respetable porcentaje de letrados, como no lo ha habido quizá en ningún otro Congreso. De los liberales moderados destacaban, por su puesto, Otero, Lafragua, Muñoz Ledo, Olaguíbel, Ezequiel Montes, y junto a ellos, inexpertos pero dando pruebas de su extraordinaria capacidad, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Comonfort e Ignacio Cumplido. Podía mencionarse también a Gómez Pedraza, Bautista Ceballos, Luis de la Rosa y Pedro Ramírez. También deben recordarse, aunque no puede llamárseles propiamente liberales moderados, a José Fernando Ramírez, Bernardo Couto, Rodríguez Puebla, Rodríguez de San Miguel, Joaquín Ladrón de Guevara, Chico Estein, Gordoia y algunos otros.

De esta suerte el Congreso se dividió en dos grandes grupos. De un lado los radicalmente federalistas, encabezados por Otero y Lafragua, y del otro la parcialidad conservadora y centralista, dirigidos por don José Fernando Ramírez, don Antonio Elías, don Joaquín Ladrón de Guevara y don Pedro Ramírez.

### *Instalación del Congreso. Preliminares*

Antes de la instalación del Congreso la prensa planteó el principal problema al que había de enfrentarse el Constituyente. Esto es, qué forma de gobierno debería adoptarse. *El cosmopolita* y *El siglo XIX*, por ejemplo, pretendieron preocupar el ánimo de la asamblea y de la ciudadanía en favor del sistema federal, en contra de la opinión de otros periódicos como *La lima de Vulcano* y *El mosquito mexicano*.

Sin embargo, como una especie de anticipo a lo que iba a acontecer, la mayoría de ellos concluía “que en el Congreso estén representadas todas las tendencias de manera que pudiera prevalecer la opinión que hubiere tenido más séquito (*El cosmopolita*); así también *El mosquito* expresaba que los federalistas mexicanos habían sancionado la independencia de Texas influidos por las instituciones masónicas. Sin embargo, afirmaba que no aborrecía el sistema federal ni ninguna otra forma de gobierno, pues en su concepto una

nación puede ser feliz con cualquiera de las formas conocidas si en ella “hay espíritu público y hambre de ciencia y probidad”. Mas quien fijó sin duda verdaderamente la situación fue *El siglo XIX*, el cual consideró que debería darse preferencia, a la sustancia y no a la forma; las constituciones de 1824 y 1836, expresaba, debían servir como un término de comparación para juzgar los avances que se hubieren efectuado y que, en esos instantes, deberían ser superados y situarse por encima de los extremos, ya que la meta consistía en que la futura Constitución fuera un acta de origen democrático y contenido liberal. Ningún cuerpo –afirmaba– podía tener el derecho de representación del pueblo, pues con ello se caería en una aristocracia funesta. Hacer una Constitución equilibrando los intereses sociales, parece –concluía– obra para seres superiores al hombre. Por supuesto que más tarde ellos mismos defenderían con intransigencia la parcialidad a que pertenecían, pero por el momento manifestaron fielmente las inquietudes de la gran mayoría de los mexicanos, que deseaban superar las amargas experiencias del pasado aspirando a que el Congreso fuese capaz de hacer una obra de paz y de organización duradera. Tratábase, pues, de encontrar una idea mexicana para la estructura de la Nación.

Parecía que el gobierno<sup>6</sup> sostenía este punto de vista, pues al inaugurarse el Congreso, Santa Anna manifestó que ensayado el régimen federal primero y el centralista después, habían producido el primero deslealtad y desunión, y el segundo despotismo y amenazas. ¿Cuál convenía a la nación?, preguntó. ¿Por qué no –siguió preguntando y respondiendo a la vez– un eclecticismo político? Mas concluyó, –no sabemos si con ironía– cualquiera que fuese el elegido tendría por base la soberanía del pueblo.

Por fin, después de tantas angustias y esperanzas tal y como se había señalado en las Bases de Tacubaya, el 10 de junio de 1842, entre la algazara de repiques a vuelo, celebróse la solemne apertura del Congreso que pronto habría de entregarse a la ardua tarea de organizar a la patria, por tercera vez.

Instalado éste, se nombró al presidente y al vicepresidente que deberían dirigir las sesiones hasta que no se dictara el reglamento de debates y posteriormente la asamblea se dedicó, por un lado y en compañía del gobierno, a exhortar a los diputados atrasados a que se presentaran de inmediato y, por otro, a nombrar las comisiones encargadas de darle su estructura y composición. De esta suerte se formó desde luego la Comisión de Reglamento integrada por los señores diputados Luis G. Gordo, Crecencio Chico Estein y Juan Bautista Morales; la de Policía, de la cual formaron parte Pimentel, Escobedo y Espinosa; la de Constitución, integrada por Ladrón de Gueva-

<sup>6</sup>Simplemente parecía, pues como ya sabemos, Santa Anna tan solo pretendía dejar transcurrir los acontecimientos.

ra, Antonio Díaz, Pedro Ramírez, José Fernando Ramírez, Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo; y la de Gran Jurado, integrada por Lafragua, Rodríguez de San Miguel, De la Rosa y Bautista Morales como secretario.

El espíritu de fraternidad y de concordia prevalece con tendencias a la exageración, entre los hombres de una revolución que ha derrocado a un gobierno despótico, como decía don Emilio Rabasa, refiriéndose al Constituyente de 57. Idea que también podía aplicarse a este Congreso, en el que sus miembros, desde el primer instante se vieron animados del más ferviente deseo de concordia y de fraternidad para cumplir leal y patrióticamente con su misión. Y es quizá por eso que no repararon al nombrar su comisión de Constitución, la misma que fue integrada por hombres de las más diversas tendencias que al fin y al cabo chocarían dando motivo a las mayores discrepancias.

### *Las pugnas del Ejecutivo provisional con el Congreso*

Los órganos emanados del Plan de Tacubaya, o sea el gobierno provisional y el Congreso Constituyente, estuvieron siempre en tensión constante, reveladora del antagonismo que hubo entre ambos poderes.

Y es que desde un principio el Ejecutivo provisional manifestó sus tendencias absolutistas y por ende su deseo de convertir al Congreso Constituyente en su subordinado e instrumento, mezclándose en sus asuntos, en algunos casos en forma directa; otras, bajo el pretexto de instruirle y de colaborar con él, pero al fin y al cabo haciéndose presente siempre y tratando de interferir las funciones de éste.

Asimismo el Congreso, lejos de desmayar y de ceder ante las pretensiones de la oligarquía castrense, trabajó leal y patrióticamente convencido de la importancia de sus funciones, y como si conociera el significado que su posición y actuación pudieran tener en la historia de las instituciones políticas mexicanas.

Aun antes de instalarse el Congreso, el Ejecutivo provisional, con afanes de déspota, exigió a los diputados la jura del Plan de Tacubaya. En efecto, sabedor Santa Anna de que el Congreso pretendía gozar de su independencia y no seguir ciegamente las miras y tendencias del militarismo vencedor en Tacubaya, decretó el 24 de mayo, que la asamblea, antes de entrar en funciones, prestara juramento al plan proclamado. Ruidosa fue la polémica suscitada con esta determinación y odiosa la hizo además *El diario*, al criticar con dureza la resistencia de los constituyentes. La Cámara vino a tratar el asunto en la última Junta preparatoria celebrada el 9 de junio. He aquí la fórmula del debatido juramento. “¿Juráis a Dios y a la nación la debida obediencia a

las Bases publicadas en Tacubaya y adoptadas por la República, así como la Ley de Convocatoria de 10 de diciembre de 1841?” Este juramento debería prestarse en general por el Congreso y ratificarse por los representantes poniendo las manos sobre los Evangelios. Los ánimos se exaltaron ante las exigencias del presidente provisional, y don Luis Gonzaga Gordo, ante el peligro de la desintegración de la asamblea, manifestó que:

...aun cuando *El Diario* había publicado dudas y dificultades respecto al juramento, una ligera explicación bastaría para salvar todos los inconvenientes. El juramento prescrito no puede tener otro efecto que el de obligar a los señores diputados a no ocuparse de otros asuntos que el de la Constitución, en cuyo concepto todos estamos de acuerdo y por lo mismo lo estamos igualmente en que por tal juramento en nada puede perjudicarse la independencia y libertad que debe tener el Congreso para formar la Constitución.

Aparentemente simple, el problema del juramento en sí, adquiriría ante los ojos de los congresistas caracteres graves, pues el exigirles el juramento y casi convertirlo de requisito formal, en requisito esencial, percibían los resultados y las funestas consecuencias que podría traer la negativa de la mayoría de los diputados, o sea la ruptura completa con el Ejecutivo, lo que equivalía a decir suspensión y desintegración del Congreso aun antes de que éste se integrara.

No hay duda que el argumento expuesto por Gonzaga Gordo, confirmado y ampliado por el propio *El siglo XIX*, quien también entendió que a pesar de todo, el cumplimiento de dicho mandato no afectaba la libertad del Congreso, fue tomado en cuenta por la mayoría de la asamblea, que se decidió por aceptar el mandato de Santa Anna, jurando la Constitución en la forma adecuada, considerando que lo más importante era el de constituir a la nación, percatado de que al fin y al cabo el requisito no afectaba su libertad de discusión, como quedaría demostrado más tarde. Es de advertirse que esta decisión fue casi unánime, ya que el diputado Francisco M. de Olaguíbel votó negativamente y se retiró del recinto parlamentario mientras se acataba la arbitraria voluntad del generalísimo señor presidente, no volviendo a presentarse hasta el instante mismo en que se llamó a los diputados para que juraran el desempeño leal, fiel y patriótico del poder que se les había conferido, implorando en todo por el bien y la prosperidad de la nación. Más tarde el diputado don José Fernando Ramírez, según documentos publicados por *El siglo XIX*, iría a proponer la separación de Olaguíbel, por falta de juramento al Plan de Tacubaya; además algunos otros diputados, ausentes por el momento, al concurrir más tarde juraron el Plan de Tacubaya y el exacto cumplimiento de su deber. En este caso estuvo don Ignacio Comonfort.

No bien el Congreso había logrado superar este asunto, cuando se le presentó otro aun más complicado y éste era el problema de la inmunidad que debería otorgarse a los miembros del Congreso Constituyente, puesto que en la Ley de Inmunidad vigente no se hacía referencia a la que les correspondía a ellos.

Juan Bautista Morales, ya electo diputado constituyente, como redactor de *El siglo XIX*, publicó algunos artículos sobre la guerra de Texas, que el gobierno provisional consideró subversivos y de alta traición. A consecuencia de estos servicios fue encerrado en la Acordada y sujeto a proceso. El Congreso decidió, en sesión secreta, gestionar de inmediato su libertad. La intervención de la asamblea en este sentido, vióse coronada cuando el presidente expidió un decreto por el que se reconoció expresamente el fuero de los diputados constituyentes en sus negocios civiles y en las causas criminales.

En virtud del decreto aludido fue puesto en libertad Juan Bautista Morales, logrando en esta forma el Congreso resolver la cuestión sobre la inmunidad que le afectaba tan directamente, sin violentarse con el general Santa Anna.

A medida que pasaba el tiempo se hacía más perceptible el afán del Ejecutivo provisional, de inmiscuirse en los asuntos del Congreso, como si adivinase que éste le estaba restando facultades y autoridad.

Así vemos que cuando la comisión expidió el Reglamento Interior del Congreso, al Ejecutivo no le agradaron algunos artículos e hizo las observaciones que estimó pertinentes. Principalmente le contrariaba a Santa Anna que no se permitiera la entrada a los ministros en las discusiones de la comisión de Constitución, así como que se negase el derecho de petición a los militares. “Privar a los militares –decía Santa Anna– del derecho de petición sería una excepción injusta, porque los ciudadanos mexicanos no pierden sus derechos únicamente por servir a la patria con mayores riesgos y con mayores prohibiciones que el resto de sus compatriotas.”

El Congreso, dando una extraordinaria prueba de ponderación y de ecuanimidad, replicó a Santa Anna respetuoso pero firme, que de acuerdo con el reglamento, los ministros podían asistir a las discusiones sobre Constitución, a todas las sesiones públicas aunque no fuesen sobre Constitución, y a todas las públicas que no fueran llamadas por el Congreso y a todas las secretas que pidiera el gobierno. “¿Qué más quiere el gobierno?”, inquiría *El siglo XIX*.

El derecho de petición –dijo la comisión, contestando las observaciones de Santa Anna– no compete a los militares ni puede considerárseles jamás por razón de su oficio, porque éste es un derecho civil que sólo corresponde a los ciudadanos como tales sin que en ningún tiempo se haya concedido a profesión alguna.

...los militares como ciudadanos particulares –concluía– tienen el derecho de pedir..., como personas particulares.

Santa Anna insistió en que era necesario expresar, a pesar de todo, que los secretarios de Despacho fuesen llamados por el Congreso, puesto que el gobierno debería quedar en libertad para instruir a la asamblea e insistió asimismo en que se debería conceder el derecho de petición a los militares.

El Congreso, respecto de esto último, mantuvo la tesis de que los militares, en su carácter de particulares, podían hacer cualquier proposición ante el Congreso. En lo que respecta a los ministros, insistió que no se les cerraban las puertas, sino que podían discutir junto con los congresistas todos los temas de interés general.

Sin embargo, la asamblea fijó, aunque por otros motivos, la posición de los ministros dentro del Congreso. “Los ministros –se dijo– no tendrán el tratamiento de su señoría. Sólo al Congreso y al presidente provisional se les dará el tratamiento de excelencia, porque representan dos poderes soberanos en su línea, no así los ministros, que deberán considerarse como súbditos de estos dos poderes.”

Difícil era, pues, la situación del Congreso, que con gran habilidad y tacto político tenía que ir resolviendo los problemas que le planteaban los afanes autocráticos del presidente Santa Anna.

Sin embargo, debe decirse que no sólo la influencia directa de Santa Anna producía la inseguridad en el ánimo de los constituyentes, pues mientras éstos debatían, en el exterior tomaba cuerpo la sospecha de que los militares en combinación con Santa Anna, preparaban una especie de golpe de estado que culminaría disolviendo al Congreso. Ya antes *El siglo XIX* había publicado un plan, seguramente extraviado por algún militar, y que fue accidentalmente encontrado en la Alameda, en el que se decía que se preparaba un movimiento que tenía por objeto nombrar a Santa Anna jefe Supremo de la Nación de por vida, generalísimo de las armas de mar y tierra, sin más restricción que la de no poder disponer de la vida y propiedades de los habitantes de México; decía, asimismo, que se debería convocar a una asamblea que formaría un código constitucional sin variar la base primera; habría también un consejo compuesto de dos personas nombradas por cada departamento y que fuera puramente consultivo; y facultado en fin, para resolver las cuestiones territoriales, independientes y religiosas. Aunque más tarde esos rumores fueron desmentidos por el propio generalísimo, lo cierto fue que nunca se dejó de sentir el peligro de una insurrección. Además, había que agregar para dar una idea de la situación que prevalecía entre los congresistas, que por aquel entonces la cuestión de Texas y las relaciones con Estados Unidos eran problemas que inquietaban no sólo al Congreso y al gobierno, sino a la nación entera.

## Composición del Congreso

### *El origen del Constituyente de 1843*

La insurrección levantada en contra de la administración de Bustamante, fue proclamada, fomentada y llevada a término por militares al servicio del gobierno que a la sazón regía, quienes disgustados o ambiciosos quisieron, por sí mismos, hacer triunfar la rebelión. En esta forma el movimiento, en el fondo, fue de militares en contra de militares; pero como

...no proclamara ningunos principios, ni sobre la administración pública ni sobre la forma de gobierno, sino el establecimiento de un poder provisional que rigiera a la República, mientras que sus representantes, legítimamente reunidos, expedían el nuevo pacto y lo planteaban, no resolvió ninguna de las grandes cuestiones sociales que se versaran; era sólo un punto de transición, una especie de interregno en la lucha de los intereses y de las opiniones.<sup>7</sup>

Es decir, como la asonada sólo buscaba la caída de los hombres y de las instituciones que regían a la sociedad, y convocar a la nación para que en medio de la paz y con absoluta libertad constituyese la nueva organización, formando la Carta política, muchos liberales con esperanzas de restablecer el Estatuto de 1824, un gran número de conservadores enemigos personales del gobierno, y no pocos moderados acomodaticios, se unieron al plan de rebelión, de tal suerte que no trayendo la asonada ningún principio constitucional como programa de acción, daba cabida a todos los credos y partidos políticos.

Natural reflejo de estos antecedentes tenía que ser la composición del Congreso de 42, y fue en esta forma como en su seno había hombres, por cierto eminentes, de todas las ideas políticas y su resultado no fue otro sino que se elaboraron tres proyectos de Constitución, uno liberal, otro conservador y el último ecléctico, y los tres, por demás, representantes de las tendencias político-sociales prevalecientes por aquel entonces.

Antes de analizar la obra del Congreso en cuanto a sus resultados, nos referiremos a su composición interna.

El Congreso Constituyente de 42 quedó formado de 70 diputados, más o menos, algunos de los cuales, aunque ya electos, no llegaron a concurrir por diversos motivos, como Nicolás Bravo, Melchor Múzquiz, Juan Álvarez

<sup>7</sup>Mariano Otero, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, 2a. ed., impreso por Ignacio Cumplido, 1842, México, Biblioteca Jalisciense-Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, s.f., p. 27.

y Miguel Ramos Arizpe, este último víctima de una parálisis que le impidió asistir, por tercera vez, a un Congreso Constituyente.<sup>8</sup>

La mayoría de los miembros del Congreso, como se ha dicho, pertenecía al partido moderado; además hubo liberales puros, aunque aquí debe hacerse notar que algunos moderados eran radicales en política y solamente moderados en materia religiosa y otros tenían marcadas tendencias conservadoras, las cuales, por el momento, no manifestaban.

Las sesiones fueron diarias y sólo se interrumpieron por festividades civiles y religiosas y empezaron casi siempre a las 11 horas, habiéndose llegado a proponer más tarde que independientemente de la hora en que se abrieran las sesiones, éstas debían durar, indefectiblemente, cuatro horas. Hubo algunos diputados que renunciaron a sus dietas e incluso se hicieron proposiciones, con objeto de asegurar la independencia del Congreso, de que los diputados no deberían aceptar puestos o emolumentos del gobierno; hubo también diputados faltistas, debiéndose anotar por ser de justicia, que don Mariano Otero siempre asistió puntualmente y según las crónicas que hemos leído, nunca se excusó ni aun por causa de enfermedad.

Había bastante gente joven, pero eso no significó que no integraran la asamblea elementos de edad madura, como Couto, los Ramírez, los Rodríguez, Puebla y San Miguel, incluso algunos de los cuales tenían amplia experiencia parlamentaria, por haber participado en anteriores Congresos.

Fueron los abogados de provincia los profesionales que dominaron en este Congreso y la mayoría de ellos dio pruebas de su vasta cultura, citando la Revolución Francesa y las instituciones del vecino país del norte. De los debates es posible determinar la bibliografía que les era preferida y así aparecen mencionados constantemente Washington, Madison, Gay, Tocqueville sobre todo, por un lado y, por otro, Bentham, Watel, Sismondi, Rousseau y algunos más.

Los debates fueron siempre brillantes, resaltando en unos la erudición, en otros la energía y el refinamiento y en varios más los conocimientos políticos y filosóficos. Es decir, las discusiones fueron en ocasiones hasta deslumbrantes y prescindiendo de las opiniones particulares puede observarse que la

<sup>8</sup>En efecto, el ilustre hombre envió al Congreso un escrito en el que expresaba los motivos por los cuales no habla asistido a las sesiones. En esa comunicación podemos leer lo siguiente: "...pero por más esfuerzos que ha hecho la medicina para restablecer mi salud quebrantada por un ataque de parálisis, no ha sido posible ponerme en estado de tener el honor de presentarme como deseaba". Y en otro párrafo concluía: "y que continúo haciendo esfuerzos de toda clase para acelerar el día en que yo pueda presentarme a tener la honra que siempre he apetecido en cooperar en cuanto me sea posible a consolidar la justa libertad de nuestra patria y poner por tercera vez mi nombre y mis conocimientos en un tercer constituyente". Comunicación publicada por *El siglo XIX* el 10 de diciembre de 1842.



mayoría de ellas sostuvieron con dignidad, tino y elocuencia, los argumentos en que basaban sus intervenciones.

El Constituyente discutió como ningún otro, con acopio de razones y observaciones sesudas y experimentadas, la forma federal de gobierno y las ventajas de su aplicación en México, pues en el Congreso de 24, la Federación se impuso desde el Acta Constitutiva para dar satisfacción a las aspiraciones populares y conjurar el inminente peligro de desintegración del país con que amenazaba el ejemplo de la Nueva Galicia. Y si bien es cierto que entonces se tenía un concepto técnico del régimen federal, es obvio que no se conocía el sistema en su forma experimental. Así fue como la discusión en el seno de la asamblea no se basó sólo en simples observaciones de gabinete que traían el sello de la importación extranjera, sino que también se habló de las condiciones especiales de la nación, de nuestra idiosincrasia, de los efectos más o menos ciertos de uno y otro sistema y fue, ante todo, un balance histórico el que fundaba los proyectos de la nueva Constitución.

Debe destacarse la extraordinaria calidad de don Mariano Otero, quien sin duda fue la figura refulgente del Congreso no sólo por la actividad, entusiasmo y dinamismo que desarrolló (puede advertirse que no hubo casi una discusión importante en la que no participara), sino además por sus conocimientos y gran visión. Sus intervenciones fueron siempre oportunas, produciendo enorme entusiasmo, a grado tal que, por ejemplo, el ministro Tornel, enemigo personal e ideológico de Otero, no tuvo empacho en felicitarlo públicamente.

Don Melchor Ocampo constituyó toda una revelación, habiéndole correspondido una de las intervenciones que más emoción despertara.<sup>9</sup> No debe olvidarse la elocuencia y conocimiento de Lafragua, Couto, De la Rosa, todos ellos de acendrado talento y erudición y sobre todo de fino criterio jurídico. Y tampoco a don José Fernando Ramírez, cabeza de los conservadores, a quien no se le puede negar su inteligencia y hasta el tesón con que defendió sus puntos de vista. Ni tampoco al famoso jurisconsulto Rodríguez de San Miguel, quien con fuertes argumentos jurídicos defendió las leyes que afectaban a la Iglesia.

El Congreso, en términos generales, respondió plenamente a la confianza que sus comitentes depositaron en él; y no perdonó trabajos, ni escatimó esfuerzos, ni le arredraron los temores, pues si no le fue dable evitar los sucesos que acabaron con su funcionamiento, lo cierto es que con honor y gloria

<sup>9</sup>Estas fueron algunas de sus palabras: “pero el federalismo –explica– no es sólo un sistema político: es la justicia. Y tal, porque significa soberanía del individuo. Mas ser soberano no es poder hacer todo lo que se quiere ni hacer todo lo que se puede. Pretender fabricar un individuo inarmónico, es absurdo. La soberanía representa, simultáneamente, la libertad del hombre y el concierto entre los hombres”.

sucumbió ante la fuerza; pero mantuvo con firmeza inflexible, el respeto que era debido a su soberanía.

En rigor el patriotismo, la verdad y la justicia, únicas armas del Congreso, acabaron por ser débiles muros ante la arbitrariedad y la fuerza, aunque éstas no pudieron ni nunca podrán quitar la honra y la dignidad con que se comportó la asamblea.

### *La obra del Congreso*

Establecido el Congreso y desaparecida la causa común que unía a los hombres de tan distintas condiciones, tenían que surgir sus diferencias, esta vez tan pronto como se reunió la Comisión de Constitución designada a propuesta de Mariano Otero. Sus miembros se agruparon y dividieron dentro de sus propios principios y se empezó a notar la escisión por razón de sus propios ideales.

Apenas “el proyecto tenía una forma en su parte sustancial –dice la exposición de motivos de la mayoría– y habiéndose acordado dar una lectura a todo lo aprobado, para fijar el juicio de la Comisión en su totalidad, resultó una discordancia”, a la cual se debió que se presentaran dos proyectos para su deliberación en el Congreso: uno suscrito por la mayoría (Díaz, Ladrón de Guevara y los dos Ramírez) y el otro firmado por la minoría, integrada por Otero, Muñoz Ledo y Espinosa de los Monteros.

¿Cuál fue el punto de discordancia? Nada menos que el que se refería a la forma de gobierno, es decir, a un principio constitucional básico, de carácter orgánico, supuesto que los miembros de la Comisión no podían distanciarse por cuestiones de detalle. Por el desprestigio en que habían caído las ideas monárquicas, cuando menos en el ambiente del Congreso, seguramente que a nadie se le habría ocurrido constituir a la nación monárquicamente.

En estas condiciones, sólo quedó en pie en el seno de la asamblea, el sistema republicano y con él el representativo democrático y popular, que por lo menos contaba con la opinión general de la mayoría de los miembros del Congreso.

Con estos antecedentes, el único punto fundamental a discutir que surgió en el seno de la Comisión, fue el de precisar los derechos de autonomía por los que pugnaban las antiguas provincias y establecer las relaciones de éstas con el poder general; definir por cuál de las dos formas, la central o la federal, habría que decidirse, después de que los constituyentes de 1824 y 1836, respectivamente, habían establecido uno y otro sistema.

La primera cuestión que naturalmente debía resolver la Comisión –se lee en el proyecto de la mayoría–, era la relativa a la forma de gobierno y nosotros sos-

tuvimos la que se encuentra expresa en los poderes que nos dieron los pueblos, la que ha sido sancionada por la voluntad soberana, la que simpatiza con todas las creencias políticas, la que ha sido jurada espontáneamente por nosotros, la forma, en fin, que nadie puede combatir y que cuenta con un consenso general: esta es la República popular, representativa, que hemos puesto en el preámbulo del proyecto y que decimos se encuentra consignada y desarrollada en sus artículos. Los señores que disienten estaban de acuerdo con ella, pero exigían que se añadiera la palabra “federal”, y este fue el asunto de largas discusiones en varios periodos y el que nos ocupó hasta el último día en que se verificó nuestra separación. No convinimos en la adición de aquella palabra porque nos parecía impropia y peligrosa; sin embargo, quedamos de acuerdo que si en ella o en algún punto de discordia que envolviera un principio a juicio del individuo sobre este sólo punto se formaría voto particular para que la Comisión no perdiera su unidad y porque, en todo lo demás, estábamos perfectamente de acuerdo.

Explicado de esta manera el debate desarrollado en el seno de la Comisión de Constitución, tenemos que examinar, por separado, cada uno de los proyectos.

### *El proyecto de la mayoría*

Se ha visto que la cuestión federal era el punto a debate de mayor importancia en el seno del Constituyente. Habíamos vivido cinco años bajo el centralismo organizado por las Siete Leyes y antes doce, dentro de las normas federales consagradas en la Constitución de 1824. ¿Cuál de los dos sistemas prevalecía en el ánimo de la mayoría de la Comisión? Algunos publicistas responden que la mayoría “optó por no optar” y que su sistema era propiamente un término medio entre ambos credos, para buscar los aplausos de los conservadores, sin echarse la reprobación de los avanzados. Otros escritores, especialmente los coetáneos, creyeron que el régimen propuesto era el de un centralismo solapado, que dejaba a los departamentos un “poder vago e indefinido, para que fuera miserable y reducido”.

El primer criterio arranca del estudio de la exposición de motivos; el segundo del proyecto mismo. Aquél es erróneo, porque su visión es parcial y porque debido a una necesidad política de momento, la exposición de motivos de la mayoría, no es congruente con el articulado del proyecto.

Sinteticemos, pues, la parte fundamental de la exposición de motivos, tarea difícil, por la difusión en que se concibe y lo forzado de su sofisticada argumentación.

La Comisión reconoce sin ambages y de manera enfática, que el pueblo todo reclamaba del Constituyente un pacto federal e individualmente sus miembros se declararon federalistas “con toda su alma” (textual); “el federa-

lismo es nuestra propia sustancia –decían– y por él hemos arrostrado recias persecuciones y enfrentándonos en desechas borrascas”. Natural era, por tanto, que anatematizaran el centralismo y es así como afirmaban que “hay entre nosotros una palabra, que cual la entendemos y hemos visto practicar, es objeto de justa maldición y de merecido descrédito, tal es la de ‘centralismo’.”

Sin embargo, los individuos de la mayoría de la Comisión, abandonaron su propia sustancia, fraccionaron su alma, “que era toda federalista” y no propusieron al Congreso este régimen, porque “la federación, dijeron, es propiamente hablando, un sistema político, pero no una forma de gobierno; porque la palabra federal era impropia y peligrosa”. Sólo el calor de la contienda política puede explicar que el hombre de la talla de don José Fernando Ramírez, que fuera rector del Colegio de Abogados de Durango, y de cultura vasta y político de experiencia, suscribiera afirmaciones, semejantes, y no puede menos que pensarse que esta confusión del concepto de federación, desde el punto de vista del derecho político, y que constituye una forma irreprochable de gobierno, con la idea que sugiere el mismo vocablo en el derecho internacional, haya sido intencionada, y aun me atrevo a conjeturar que en cierta forma fue impuesta por el general Paredes, quien en carta dirigida a Tornel el 10 de mayo de 1842, afirmó que

...querría que, al representar (en el Congreso), no se hablara de federación ni de centralismo, que han sido los gritos de guerra de las facciones y que, por consiguiente, producen alarma y como que obligan al gobierno a favorecer a un partido y perseguir al otro. El nuestro no es ninguno de los que han desgarrado el seno de la patria...Este partido, si puede darse este nombre a la parte sana de la nación, no puede estar por una variedad de leyes civiles tal, que en una circunferencia de diez leguas haya dos jurisprudencias diversas; por un sistema de contribución que sujete a una mercancía a pagar distintos derechos en cada sección política por la que pase; en suma por un sistema como el que rigió de 1824 a 1835. Todos estos inconvenientes se pueden anunciar en detalle, sin mentar la palabra “federación”, ni hablar de la Constitución de 1824, ni la de 1836 y anunciar que la nación no sufrirá un régimen de esta clase.<sup>10</sup>

Sea lo que fuere, la lectura de la exposición de motivos del proyecto de la mayoría lleva efectivamente al ánimo, la convicción de que la Comisión no optó por el federalismo ni por el centralismo. Veamos lo que decía la exposición de motivos:

La palabra “federación”, pronunciada en los Estados Unidos o en Suiza, es neta, tiene una significación inmensa, envuelve un sistema político todo ente-

<sup>10</sup>García, *op. cit.*, p. 52.

ro, y encuentra su eco en la choza que levantó el primer aventurero de cada estado; aquella palabra está asociada con la de independencia; tras ella viene la de soberanía, y cuando el americano recita el preámbulo de su Constitución, va recorriendo en cada uno de sus diversos miembros, su historia política, los cambios de su sistema, los ensayos informes y sucesivos que hizo de la federación, y encuentra al fin que aquel preámbulo en cierra todo su pacto, porque en él se detallan los ramos a que únicamente se extiende el poder central. Él sabe que su pacto es convencional, que su estado es soberano, y que cuando a él le plazca podrá pedir la separación, como ya ha comenzado a verse en estos mismos días; él sabe, en fin, que la federación es un pacto, en su esencia de derecho de gentes, y no una verdadera forma de gobierno; ésta es para él la República que ve y encuentra en su estado, y no permitiría que el poder central se le impusiera, porque a su soberanía toca determinarla.<sup>11</sup>

La comprobación de esta verdad se encuentra en ese mismo pacto de 1824, que se cita como el tipo del federalismo y que es una especie de escritura jeroglífica de la palabra federación, que nadie puede definir en México; pues bien, ese pacto destruye y subvierte, desde sus primeras líneas, el sentido misterioso y el principio envuelto en aquella palabra. El acta constitutiva de la Federación mexicana dice en su artículo 1o: La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas, etcétera. He aquí derrumbado el principio y trastornado todo el sistema desde su primera oración: la unidad se presenta luego en la palabra “nación” y se ve luego a los representantes de ella que separan. En la otra América no hay nación, y sus habitantes aun carecen de un nombre gentilicio; allí hablan los representantes de los estados libres y soberanos que se ocupan de unir miembros separados; y como no tratan de establecer una forma de gobierno, sino de darse un pacto de unión, del preámbulo saltan luego a organizar el Poder Legislativo general: nosotros al contrario, seguimos barrenando más y más, lo que llamamos federación, en todos y en cada uno de los artículos sucesivos, pues establecemos luego una religión dominante e intolerante, damos y quitamos soberanías, y así de otra porción de cosas que incluyen una evidente germinación de la unidad asentada. No podía ser más palpable el contraste que presentábamos con las instituciones de aquel pueblo, que decía en el artículo 1o de sus reformas: El Congreso no hará ley alguna relativa a algún establecimiento de religión, o prohibiendo el libre ejercicio de ella. Queda, pues, bien delineado el verdadero tipo del pacto de 24, que se quiere llamar federativo por excelencia.

<sup>11</sup>Isidro Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, t. III, México, Imprenta del Gobierno, 1871, p. 184.

Las consideraciones histórico políticas en que hasta aquí hemos entrado –continúa diciendo la exposición– llevan el objeto de establecer la verdad de las siguientes proposiciones:

1a. Que la federación supone necesariamente la existencia de estados que, siendo independientes y soberanos, se reúnen bajo un pacto común, sin perder sus atributos, para proveer a su interés general.

2a. Que bajo este principio la escala de las federaciones es inmensa, sin que dejen de ser tales, por lo más o menos estrecho de su constitución federativa.

3a. Que la federación es, propiamente hablando, un sistema político, pero no una forma de gobierno.

4a. Que la palabra “federación” se subvierte y es impropia desde el momento en que se aplica a un pacto social encaminado a relajar los resortes de unión. De estas proposiciones concluimos, que siendo la palabra “federal” impropia en política y en el idioma, aplicada a una forma de gobierno, no debíamos admitirla como adición en el preámbulo del proyecto, porque nuestra misión es la de dar Constitución a una Nación y no a estados independientes y soberanos.<sup>12</sup>

Es obvio que en la exposición de motivos de la mayoría, que revela profundos conocimientos jurídicos, se confundieron no se sabe si intencionalmente o no, dos conceptos totalmente distintos, o sea el de confederación de estados y el de federalismo.

Desde luego, la diferencia fundamental entre la confederación y el gobierno federal estriba en que en la primera, la soberanía radica en cada uno de los estados componentes y en el último, tan sólo en la nación, que en el ejercicio de su propia soberanía y como Estado libre e independiente, se da sus propias normas jurídicas, porque no se concibe la idea de una verdadera soberanía sometida a la vigilancia y a la facultad de intervención de un superior, como acontece con las provincias o estados miembro, en relación con la nación, con los países organizados bajo el sistema federal.

Es decir, se trata de dos conceptos radicalmente distintos: el de la autonomía de los estados miembros, llámeseles provincias, departamentos, etcétera, y otro la soberanía individual y original que pretende atribuirse erróneamente a cada uno de aquéllos. La autonomía implica la idea de un gobierno propio subordinado a la autoridad de un poder central; la soberanía excluye este último concepto.

De la diferencia entre ambas formas de gobierno pueden establecerse conclusiones fundamentales, en lo que toca a uno y otro sistema.

En la confederación las soberanías que unidas la constituyen, en cualquier momento pueden desligarse, es decir, se trata de una verdadera alianza o unión de estados libres y soberanos; en tanto que en la federación no existe

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 185.

la capacidad jurídica de que cualquier miembro pueda separarse por su propia voluntad, so pena de considerar tal acto como contrario a la Carta Magna y es que en este caso no se trata de estados libres, pues a pesar de lo que dice nuestra Constitución, las entidades federativas no son estados libres y soberanos, sino que están sujetos en todo y por todo a los principios que establece nuestra ley de leyes, de tal manera que existen dos jurisdicciones distintas, la una que abarca todo el país y la otra que se circunscribe a las facultades que la Constitución otorga a los estados miembros.

Otra de las diferencias que separa a ambas organizaciones, consiste en que el gobierno federal actúa directamente y por sus propios funcionarios, sobre todos los individuos de la nación, en tanto que en el gobierno confederado no se mantiene esa relación directa con los individuos sino con los estados.

Para entender mejor las diferencias entre una y otra organización, hay que recurrir a los antecedentes norteamericanos.

Así por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el 21 de enero de 1833 y con motivo de un proyecto sobre recaudación de impuestos, el senador Colhum sometió a su Cámara la siguiente proposición: “que los pueblos de los distintos estados que componen estos Estados Unidos, se han adherido como partes de un pacto constitucional”.

Con tal motivo, quedaron fijados los conceptos que en la historia constitucional norteamericana son conocidos con el nombre de “postulados de Webster”, los cuales establecieron la naturaleza que correspondía bien fuera al sistema confederado o al federal. He aquí los postulados de que se trata:

1o. Que la Constitución de los Estados Unidos no es una liga, confederación o pacto entre el pueblo de los diversos estados en su capacidad soberana, sino un gobierno propio, fundado en la adopción del pueblo, y que crea relaciones directas entre el gobierno y los individuos.

2o. Que la autoridad de ningún estado tiene poder para disolver estas relaciones; que nada puede disolverlas sino la revolución, y que consecuentemente no puede existir la secesión sin la revolución.

3o. Que existe una ley suprema, que es la Constitución de los Estados Unidos, los actos del Congreso en aplicación de ella y los tratados, y que en los casos que no son de naturaleza a asumir el carácter de un juicio en ley o equidad, el Congreso puede juzgar e interpretar en definitiva esa ley suprema tantas veces cuantas tenga ocasión de producir actos legislativos; y que en los casos susceptibles de asumir y que en las circunstancias asuman el carácter de un juicio, la Suprema Corte de los Estados Unidos es el intérprete final.

4o. Que la tentativa de un estado de abrogar, anular o invalidar un acto del Congreso, o detener sus efectos dentro de sus límites, por la razón de que, en su opinión, tal ley es inconstitucional, es una usurpación directa sobre los poderes

privativos del gobierno general, y sobre los derechos iguales de los demás estados y una plena violación de la Constitución, y un procedimiento esencialmente revolucionario, en su carácter y en su tendencia.

Se atribuye la exposición de motivos, en su parte sustancial, a la pluma del ilustre juriconsulto duranguense don José Fernando Ramírez. ¿Cómo es posible que un hombre tan eminente, insistimos una vez más, que había formado una asociación patriótica cuyos fines eran propagar la instrucción pública y enaltecer el civismo del pueblo, se haya atrevido a suscribir, difundir y fomentar los conceptos a que venimos haciendo referencia? No hay duda: entre confederación y federación las diferencias son esenciales. Sólo la política, que en ocasiones todo lo corrompe, puede dar una respuesta aclaratoria a la tesis que pretendía hacer valer en el seno del Congreso, don José Fernando Ramírez.

A pesar de lo que afirma la exposición de motivos, si se examina el articulado mismo del proyecto de Constitución, se verá que en realidad se propuso un centralismo quizá más absorbente que el estatuido en las Siete Leyes, con la coincidencia de que los autores de ella, como los individuos de la Comisión que formó la mayoría de 1842, presentaron su obra como ecléctica y rehusaron siempre el título de centralistas.

La autonomía de las provincias y como correlativas la existencia y amplitud de las facultades del poder central, constituyen la base para determinar si un gobierno es o no federal. Dentro de este criterio procuraremos estudiar el proyecto.

Su artículo 80 es el del más puro raigambre federalista: “Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos”, y si a este precepto se agregan las 33 fracciones del artículo 79, que enumeran las facultades del Congreso general y que están inspiradas en la Constitución de 1824, parece que en realidad la mayoría había propuesto la organización de un verdadero régimen federal. Pero el estudio completo del proyecto revela claramente que todo esto era una vana apariencia, que sólo se empleó la fórmula o la expresión de las constituciones federales y que se dejó a los departamentos un poder indeterminado, oscuro y reducido. Desde luego, el proyecto proclamó la unidad del Poder Legislativo y lo depositó en el Congreso general, cuya acción podía comprender todos los pormenores de la vida social y no sólo a los que afectaban propiamente a los negocios del poder central; y aquí surge la primera característica del proyecto que excluye la posibilidad de calificarlo como ecléctico. Otero, al estudiar esta cuestión afirmó con justeza que,



la Constitución de Norteamérica, dice: “Un Congreso de los Estados Unidos compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes, será investido de todos los poderes legislativos determinados por esta Constitución”, y la nuestra de 1824, dice: “Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”, con lo que se ve que ambas, al sentar la base del Poder Legislativo, las circunscriben a los negocios de la sola Federación, dejando para los demás el de los estados. Mas el proyecto de Constitución de que nos ocupamos dice, como en todas las constituciones centrales o unitarias: “El Poder Legislativo de la nación una e indivisible, reside en las Cámaras”, y es de tanta importancia este artículo que en realidad ya no necesita otro, porque invistiendo él al cuerpo respectivo del derecho de hacer leyes, ya se sabe lo que es ley y la extensión de sus facultades queda ampliamente reconocida.

Los opositores del proyecto consideraron que conforme a él, los Departamentos carecían del derecho de darse sus propias leyes, porque expresamente se les privó de la facultad de expedir sus civiles, penales, de comercio y de procedimientos judiciales, en cuyas materias sólo podían dictar “disposiciones secundarias y reglamentar su práctica” (art. 135) y solamente quedaron autorizados para dar, interpretar, derogar o reformar sus propios estatutos, los que no se consideraban, en forma alguna, como sinónimos de leyes.

Por otra parte, el proyecto facultaba al Congreso nacional para “reprobar los estatutos de los departamentos en la parte que pugnara con la Constitución o con alguna ley general (art. 79, fracción I), con lo cual se constituía al “poder central, decía Otero, en juez y arbitrador en las diferencias en que era parte interesada”. Además, agregaba, la condición de las provincias se hacía sumamente precaria, porque “en toda la Constitución no se ve ni un solo remedio que condene la tiranía de los legisladores, ni un solo recurso al que puedan apelar los departamentos oprimidos. En el centralismo, al menos sus quejas podían ser oídas por el conservador”.

Otra cuestión de vital importancia consiste en que el proyecto disponía que una ley general, expedida por el Congreso nacional, dividiría las rentas en generales y particulares, y fijaría el máximo de las que podían establecer los departamentos para los gastos de su administración interior, debiendo éstos “remitir anualmente al Congreso y al gobierno supremo, nota circunstanciada y comprobada de los ingresos de su tesorería, con relación al origen de unos y otros” (art. 137, fracc. IV). En suma, la materia de impuestos era de carácter general y prácticamente se anulaba a los departamentos el derecho de votar sus arbitrios. Esto es suficiente para calificar el proyecto de francamente centralista, porque como el mismo Mariano Otero dijo en esa ocasión: “Un gobierno sin erario será siempre un vano simulacro de poder y si hay algo

averiguado en la ciencia política, es que el poder reside en el que decreta los recursos y atribuye sus productos. La historia del mundo enseña que el poder absoluto nunca se ha realizado sino cuando se reúnen en una mano los derechos de decretar los impuestos y los gastos”.

En resumen, el proyecto proclamaba la unidad del Poder Legislativo, privaba a los departamentos de la facultad de legislar en materia de derecho privado, los autorizaba para reglamentar las disposiciones secundarias de los juicios y para interpretar, reformar o derogar sus propios estatutos, pero éstos podían ser reprobados por el Congreso nacional, con la condición única de que pugnarán con una ley general, por secundaria que ella fuere, y como si todo esto no bastara, se les privaba del derecho de votar sus propios arbitrios y de reglamentar sus gastos, sin perjuicio, además, de la contraloría que sobre ellos ejercía el poder central.

¿Puede decirse, en estas condiciones, que la mayoría de la Comisión, “optó por no optar” y que estableció un sistema ecléctico? Manifiestamente que no, pues el proyecto era analíticamente centralista, pero presentado en forma habilísima para buscar el aplauso de los conservadores, sin enfrentarse con la reprobación de los avanzados.

Para dar una idea aproximadamente cabal de este proyecto es necesario resumir, lisa y llanamente, sus principales disposiciones.

Desde luego establecía la intolerancia religiosa, al declarar que “la nación profesa la religión católica, apostólica romana y no tolera el ejercicio público de otra alguna” (art. 2o). Enseguida hace una importantísima enumeración de los derechos del hombre, lo que revela que el ejemplo de las Siete Leyes en esta materia no resultó infructuoso; posteriormente hace la distinción entre extranjeros, mexicanos y ciudadanos, y exige una renta de cien pesos anuales, procedente de capital físico, industrial o de trabajo personal y honesto y saber leer y escribir, para gozar de la calidad de ciudadano e introduce la novedad de dar “una formal permanencia a los colegios electorales”.

Divide el ejercicio del Poder Legislativo en dos Cámaras. Una, la de diputados, respondería al elemento democrático, aun cuando se exigía para ser miembro de ella, una renta efectiva de cien pesos mensuales y haber desempeñado los cargos concejiles para que se fuere nombrado (art. 51), porque, como decía Sismondi: “La municipalidad es la grande escuela de la ciencia social y del patriotismo.” El Senado no podía representar el elemento federativo, porque la Federación se había proscrito; pero el proyecto buscó que se compusiera por hombres de experiencia, de educación en la ciencia política, creándose “una especie de aristocracia de talentos, ciencia, experiencia y fortuna, que siempre ha hecho bienes”, y que fuera una garantía de moderación, que se opusiera a las exaltaciones de la juventud, que iba a llenar los sitios de la Cámara Baja.

El Poder Ejecutivo, depositado en el presidente de la República, era designado por un cuerpo electoral de primer grado, para que “los candidatos vieran de cerca la fuente de su poder, se acostumbraran a respetar los derechos del pueblo y a practicar las virtudes que aquél exige para que merezcan ser colocados al frente de sus destinos”. Se desterró la facultad del Congreso para declarar la incapacidad moral del presidente, y se propuso el establecimiento de las facultades extraordinarias como elemento constitucional, porque cuando se “tiene que escoger entre bienes y males, no hay incertidumbre; pero cuando la elección se ha de hacer entre males y males, ésta sí que es una dificultad suprema”, dice la exposición de motivos, y agrega:

Habíamos pensado imitar al legislador que no quiso pensar en el parricidio, mas no era posible sobreponerse a los hechos; y en tan dura alternativa quisimos mejor que las facultades extraordinarias fueran un elemento constitucional y que su ejercicio estuviese subordinado a ciertas reglas. Por esto hemos dividido en tantas fracciones separadas el artículo 79, pues opinamos que cuando el Congreso las conceda, ha de enumerar aquellas que concede; tiene además la ventaja de que el Ejecutivo no queda erigido en legislador universal.

Esta proposición es digna de alabanza, porque desde las primeras épocas de la vigencia de la Constitución de 1824 el Congreso había delegado sus funciones otorgando “facultades extraordinarias”, manifiestamente anti-constitucionales, aunque necesarias desde el punto de vista político y esta delegación, ya endémica en el país, significa el rompimiento de las instituciones y la ilegalidad como hábito de gobierno. En cambio, autorizándose y reglamentándose la concesión y uso de aquellas facultades, cuando menos el principio institucional se salvaba y aun podía evitarse que el presidente se convirtiera en legislador universal.

Otra de las instituciones que habían producido graves males y serios trastornos al país, era la de la vicepresidencia. Conforme al artículo 85 de la Constitución de 24, se tenía por electo para la presidencia a la persona que obtuviera mayor número de votos y para la vicepresidencia el candidato que le siguiese en número de sufragios. Esta disposición, tomada de la Constitución americana, en donde tampoco produjo buenos frutos, dio lugar a que presidente y vicepresidente pertenecieran generalmente a partidos o a ideas políticas distintos –como antes se decía en la introducción de este trabajo–; que el vicepresidente se considerara no sólo defraudado, sino con arraigo y apoyo en la opinión y, por tanto, se constituyera en amenaza para el titular y se estableciera el germen de una asonada o una rebelión. El proyecto propuso la supresión total de la vicepresidencia de la República y previno (art. 42) que en los casos de vacante, impedimento temporal, o si

el titular no se presentare a tomar posesión de su encargo, que el Congreso eligiera de entre los senadores y por mayoría de votos un presidente interino.

A pesar de que en el seno del ejército se había iniciado activa propaganda en contra del Constituyente, el proyecto aborda, con la timidez característica de lo que se creía habilidad política, el problema del militarismo en México. Hace un estudio de nuestras luchas intestinas, considera al ejército como “una potencia social”, lamenta que “la Nación sea para el ejército y no el ejército para la Nación”, y afirma que las revoluciones son generalmente consecuencia de lo anterior y que,

...el militar cargado de servicios y años, que ve elevado repentinamente a los últimos honores de la carrera al que apenas ponía en ella un pie, lo desprecia de todo corazón y aborrece con toda el alma al gobierno que lo elevó. El que ha visto ascensos tan rápidos y cree notar que un levantamiento oportuno y tal vez una perfidia, pueden colocarlo súbitamente en la misma esfera, hace una revolución sin pararse en los medios: cuando el militar encuentra que estos sacudimientos terminan siempre en bien; que en ellos no hay grandes peligros que correr, y que por otra parte son el medio más seguro de adelantos, entonces, en el día que termina la revolución, se comienza a redactar el plan de la que debe seguirla; de esta manera nunca habrá paz, nunca orden ni prosperidad.

La República ha tenido varias oportunidades para restañar este mal y se han perdido por la inexperiencia de nuestros gobernantes, en quienes aun fermentaban ciertos hábitos envejecidos; quiso curarse el mal irritándole y oponiéndole otro mal de la misma clase. Cuando un partido había triunfado tomaba sus disposiciones para deshacerse legalmente de los militares que le estorbaban, en lo cual no veían aquéllos más que venganzas legales: “El mal quedaba en peor estado, porque los oprimidos se levantaban a la hora menos pensada, como héroes y con nuevos esfuerzos. Apelóse a las milicias cívicas y con esto se causaron dos males de magnitud enorme: los dos ejércitos se hicieron una guerra de exterminio sin obtener otra ventaja que la de destruir, de una manera irreparable, la base primordial de las repúblicas: las milicias cívicas.”

Después de esta clara exposición, el proyecto encuentra un remedio positivamente endeble para tanto mal. Propone, en su artículo 153 que “a la milicia permanente corresponde de preferencia, defender la independencia de la nación haciendo la guerra a sus enemigos exteriores, auxiliada por la milicia activa”, cuya función principal, conforme al precepto siguiente, “es la conservación del orden interior de la República, cuando se turbe extraordinariamente”.

Impropia manera de resolver el problema, que se ahonda más, creando dos fuerzas, una frente a la otra, con funciones constitucionales distintas,

pero con ambiciones reales idénticas, y que necesariamente tenderán a destruirse perturbando la paz pública. La solución propuesta fue oportunista, pero pésima. El único camino a seguir es la educación del espíritu militar; hacer saber a los componentes del ejército que ellos son los guardianes de las instituciones, no los amos del país; que la soberanía reside en el pueblo y no en “la punta de las bayonetas y en las bocas de los cañones”, como dijo Otero, y respaldadas así las instituciones, podemos tener paz y tranquilidad, mas no por medio de líricas frases escritas en nuestras incumplidas constituciones.

Sabida es la suerte que corrió el proyecto. Sufrió duros ataques motivados por su centralismo solapado; y los diarios lanzaron sus diatribas contra los defensores de la exposición de motivos.

El opositor más sagaz, más enérgico, más inteligente y más constante fue don María no Otero, alma de la minoría de la Comisión. Ya se sabe que por aquel entonces escribía la parte política de *El siglo XIX*, junto con don Luis de la Rosa y Juan Bautista Morales, mejor conocido con el nombre de “El Gallo Pitagórico”; que el periodismo doctrinario vivía en plena actividad y sabido es también que ese diario sostenía a la sazón, los principios del federalismo, que constituían ya una “idea fuerza” y se hallaban enraizados en el sentimiento popular. Otero ocurrió, pues, a las columnas de este diario y pronto apareció suscrito con su nombre el opúsculo titulado “Examen Analítico del Sistema Constitucional Contenido en el Proyecto Presentado al Congreso por la mayoría de su Comisión de Constitución”, obra escrita al calor de la contienda política, planteada dentro del método de la polémica y en la que puso de relieve los yerros del proyecto para forjar con ellos un arma de combate.

### *El proyecto de la minoría*

Impresión muy distinta causa el proyecto presentado como voto particular por los individuos de la minoría de la Comisión de Constitución. La exposición de motivos, hecha con premura, revela, muy a las claras, el estilo declamatorio de la época; pero no acude a las sofisticas argumentaciones del que presentó la mayoría integrada por don Antonio Díaz, don Joaquín Ladrón de Guevara, don José Femando y don Pedro Ramírez.

Después de las frases de ritual, de la protocolaria declaración de sus autores sobre “la desconfianza que produce el conocimiento de su insuficiencia” para soportar “el terrible peso que los agobia” en el “arduo y delicado trabajo” de formar una Constitución, expresan vehementemente su seguridad de que su labor no es puramente teórica y especulativa, sino que, por el contrario, deben fijar su atención en la conveniencia de las leyes que van a meditar y sancionar con absoluta imparcialidad “sobre la influencia que en

la felicidad o en el infortunio de la República habían tenido sus instituciones, y la que pudieran tener en el porvenir”.

Con estos propósitos, la minoría de la Comisión, igual que lo habían hecho antes los de la mayoría, reconoce como única forma de gobierno posible, la que sustentan los principios del sistema representativo, popular y republicano, y propone en la exposición de motivos y en el proyecto mismo “la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demanda, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional”, porque “la federación es la única forma de vida de una nación, compuesta de tantas y tan diversas partes; nunca hemos creído, decían, que fuera preciso organizar a la nación de modo que esas partes perdieran los vínculos en que consiste su mutua fuerza; cuando hemos visto que en nuestro favor estaba el voto ilustrado y libre de la nación que la adoptó en 1824 y que la sostuvo hasta que le fue arrebatada”. En este proyecto no se encuentran las incongruencias manifiestas que caracterizan al de la mayoría. El artículo 20 expresa claramente que se trata de organizar a la nación dentro del régimen federal; se establece en el siguiente la forma de fijación de límites de los estados; y en el artículo 24 se dice expresamente que su administración interior será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución, para la observación de la unión federal.

Se ve, pues, la diferencia sustancial que separa a ambos proyectos y sólo a guisa de curiosidad señalaremos algunas de las disposiciones fundamentales del que presentó el grupo minoritario integrado, como es sabido, por Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo y Mariano Otero.

Desde luego la Constitución reconoce “los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales y que todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos y la protección que se les concede es igual para todos los individuos” (art. 4o). Esta disposición que pugna con la técnica jurídica, pero que cuadra con el espíritu de la época y sobre todo parecía tener como propósito difundir el concepto e imponerlo como norma en el espíritu público, era seguida de la enunciación de los derechos del hombre, entre los que se encuentran los de la libertad personal, el de la inviolabilidad del derecho de propiedad (“nadie puede ser privado de su propiedad ni del libre uso de ella”, decía la fracción V del art. 5o); la de seguridad, la de igualdad y otras de carácter penal. Sólo se han querido apuntar estas disposiciones, reservándonos para después, hacer un análisis de su importancia histórica, que significó nada menos que reforzar las bases del individualismo en el derecho público nacional.

El proyecto, igual que el de la mayoría, exigía, para gozar de la calidad de ciudadano, haber cumplido 21 años, saber leer y escribir y tener una renta

mensual de ciento cincuenta pesos (art. 7o). Sin duda “han estado muy lejos de la exageración –decía la exposición de motivos–, los que han restringido el ejercicio de los derechos de ciudadano a los que sepan leer y escribir y que han procurado buscar para los cuerpos selectores y para la representación nacional, las condiciones de propiedad que en las naciones ilustradas se consideran como la mejor garantía de orden”. Esta disposición es digna de aplauso, pues el derecho electoral en el sentido de declaración de la voluntad es, como dice el maestro Rabasa, el “ejercicio de un derecho activo, sólo posible en quien lo conoce y para el que sólo el conocimiento da capacidad”.

Coincide el proyecto con el de la mayoría en materia religiosa, al establecer que “la religión de la República es la católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de otra alguna” (art. 19), y también divide el ejercicio del supremo poder de la nación, en legislativo, ejecutivo y judicial, con la diferencia de que se proscriben las facultades extraordinarias, al establecerse que “jamás se pueden reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades” (art. 27).

Es también semejante la organización que el proyecto da al Poder Legislativo, excepto, naturalmente, en la cuestión federal que resuelve con acierto, y respecto al Poder Ejecutivo se encuentran pocas diferencias sustanciales, coincidiendo también con el proyecto de la mayoría, en que se suprimiese la institución de la vicepresidencia, aunque el interino, según el proyecto minoritario, sería designado por la Cámara de Diputados, que votaría por estados y en el intermedio que hubiere, entre la falta de propietario y el nombramiento del interino, quedaría encargado del gobierno el presidente de la Suprema Corte de Justicia (art. 55).

En donde las diferencias son sensibles y sobre todo de suma importancia, es en la organización del Poder Judicial. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían electos en la misma forma que el presidente de la República y (art. 68) perpetuos en sus encargos (art. 69); gozarían de fuero constitucional (art. 70) y no podrían obtener del gobierno general ni del particular de los estados, ningún empleo, cargo o comisión (art. 72). Natural era que se buscaran todos los elementos indispensables para asegurar la autoridad e independencia de la Suprema Corte, atento lo dispuesto en el artículo 81, que textualmente decía:

Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

1. Todo acto de los poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados que se dirijan a privar a una persona determinada de algunas de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la

Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del re clamó. Interpuesto el recurso pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden en el lugar de la residencia del ofendido.

Una vez más, dentro de la evolución del juicio de amparo, encontramos la necesidad de mantener el equilibrio constitucional. Veamos el porqué de esta disposición:

No contentos con estas garantías, decía la exposición de motivos, hemos dado al poder general la facultad de anular todos los actos contrarios a los principios solemnemente consignados en esta Constitución; y para que se viera cómo no despreciábamos hasta la última precaución, hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los poderes Legislativo y Ejecutivo de los estados, ante la Suprema Corte; poder titular de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas en el caso bien remoto de que aun fuesen holladas con tantas precauciones.

Don José Fernando Ramírez, el irreconciliable enemigo de Otero, señala a éste como el único autor del proyecto de la minoría. Al referirse a los trabajos de la Comisión de Constitución y a la actitud de Otero en ella, afirma que éste “fue sobrellevando la discusión hasta que hubo un proyecto formado por la mayoría y en este momento se separó para formar un voto particular que fijara la atención sobre sí y propuso abiertamente la federación”.<sup>13</sup>

No es de suponerse que este proyecto haya sido obra exclusiva de Otero, pero sí resulta evidente que fue el alma del voto particular, y si después no tuvo dificultad en suscribir el proyecto de transacción, se debió a que expresamente se dijo en el exordio de él que “ilustrada la materia por la discusión luminosa que acabamos de presenciar en el seno del Congreso, y deseos de complacer en todo sus deseos y demostrar nuestra deferencia ilimitada hacia ellos, no sólo hemos procurado aprovechar las observaciones hechas, sino que nos resolvimos al sacrificio de nuestras propias ideas, conviniendo todos en que el proyecto contendría únicamente lo que aprobase la mayoría de los individuos de la Comisión y sujetándonos a que si alguno de nosotros disenta, no formaría por eso voto particular, sino que se reservaría el derecho de impugnar y de votar, en el sentido de sus opiniones, como un simple diputado”. Es injusto el ataque que hace a Otero el señor Ramírez, al decir

<sup>13</sup> José Fernando Ramírez, *México durante su guerra con los Estados Unidos*, México, Editorial Vda. de Ch. Bouret, 1905, p. 89.



que formó voto particular sólo con el deseo de distinguirse y que logrado su objeto “retrocedió inmediatamente retirando su voto el día en que fue desechado el dictamen de la mayoría, firmando a los ocho días otro proyecto enteramente diverso sin dificultad”. Y lo más extraño del caso es que el propio Ramírez, cuya animosidad contra Otero se encuentra en todas las páginas de sus memorias, haya firmado también el proyecto de transacción, que como veremos después, no era enteramente igual al que antes suscribió con la mayoría.

### *El proyecto de transacción y la disolución del Congreso*

El proyecto de la mayoría fue discutido acaloradamente por los constituyentes, habiendo hablado en contra de éste: Ceballos, Lafragua, Arellano, De la Rosa, González, Ureña, Vargas, Muñoz Ledo, Iturbe, Gordo (don Luis), Morales, Otero y Espinosa de los Monteros, y defendiendo el proyecto: Canseco, Gutiérrez, Cañas, Rodríguez de San Miguel, Baranda y Tornel y Bocanegra, como representantes del gobierno.

Por supuesto que *El siglo XIX* no podía quedarse callado y como el proyecto aparecía ante sus ojos como un absurdo y lleno de incongruencias, abordó el asunto directamente:

Que lo que se quiere es que se haga una Constitución que participe de las dos formas, desnudando a la de 1824 de los defectos que tenía y lo mismo a la de 1836; de este modo, parece que se sale airoso de la dificultad, pero no es así, a lo menos según la inteligencia que se quiera dar a esta respuesta. Si se dijera: “establézcase el sistema federal sin los defectos de la Constitución de 1824 o la central sin los defectos que tuvo la de 36”, se diría una cosa exacta, en la que no habría confusión en las ideas y sólo quedaría el asunto reducido a cuestiones de opiniones, puestas en su verdadero punto. Mas con lo que se quiere ilusionar a las personas reflexivas es con darles a entender que se pueden neutralizar las dos formas de gobierno, de suerte que de esta neutralización resulte una tercera entidad, concepto que es enteramente falso porque entre el sí y el no, ningún medio cabe ni puede neutralizarse para que resulte algo positivo, como que ambos mutuamente se destruyen.

La esencia de la federación consiste en que las partes integrantes que componen a una nación, sean absolutamente independientes en su gobierno interior. Para explicarnos sin circunloquios: que ejerzan una especie de soberanía con relación a ese objeto. Mientras que las partes integrantes no sean independientes de la manera referida, no hay tal federación; ahora bien, si en las instituciones que se adopten se deja esa clase de independencia a los departamentos, el sistema de gobierno será sin duda federal. Si no se les deja será central, por más que se ensanchen y ponderen las concesiones que se les hagan.

De lo que acabamos de decir, se infiere que una forma de gobierno que se componga de centralización administrativa no es más que una algarabía de palabras, pues que tal forma de gobierno será siempre un centralismo más o menos extenso, según las atribuciones que se den a los departamentos, pero nunca una federación.

Si esto es lo que se pretende, dígase con franqueza, pero no se trabaje con alucinaciones al pueblo, con palabras que no den ideas exactas de las cosas.<sup>14</sup>

*El cosmopolita*, el otro diario liberal que tanto había defendido el federalismo, esta vez presionado por las circunstancias, tomó por otro camino y temiendo la guerra civil, la lucha intestina y fratricida se decidió por la unidad; por la paz a como diera lugar, aunque hubiera que sacrificar los principios:

El actual estado de la nación –decía el periódico en un artículo denominado “¿Qué será de la República?”– es sumamente violento, prolongarlo sería un delito. Una nueva guerra fratricida, podía hacerse retroceder mucho más lejos de lo que se teme.

La condición para la unidad y adoptar el medio correcto, es olvidar el federalismo... Adoptar el federalismo sabiendo que va a arder la República es perecer buscando una vida mejor.

Los pueblos –seguía diciendo– no se organizan por el simple mandato de los legisladores; si su voz tuviera tan gran poder, sería muy fácil hacer los destinos de todos los pueblos.

México será algún día República federal, mas no sólo por lo que digan sus representantes, sino porque ese decreto llegará más adelante a tener gran apoyo.<sup>15</sup>

El 14 de octubre de 1842 y después de haber hecho uso de la palabra don José Fernando Ramírez, defendiendo el proyecto de la mayoría y que complementaba el número de diputados que conforme al Reglamento podían hablar, se propuso que el Congreso declarara que éste estaba suficientemente discutido y aprobada esta proposición, se procedió a la votación nominal sobre si había lugar a votar el proyecto, resultaron 42 votos por la negativa y 36 por la afirmativa, no habiendo, en consecuencia, lugar a votar.

De acuerdo con el Reglamento debióse, en este caso, preguntar si se tomaba en cuenta el voto particular, pero el diputado Lafragua propuso que se invitara a sus autores a que lo retiraran y volvieran Juntamente con el proyecto a la Comisión, a fin de que en un término de 15 días presentaran otro, aprovechando “las luces vertidas en la discusión”. Los autores del voto

<sup>14</sup>*El siglo XIX*, 28 de septiembre de 1842.

<sup>15</sup>*El cosmopolita*, 10 de octubre de 1842.

particular accedieron a esta invitación y re tirando su voto volvieron todos a la Comisión encabezados por don José Fernando Ramírez.<sup>16</sup>

La Comisión, pues, volvió a reunirse para formar otro nuevo proyecto en el que minoritarios y mayoritarios se hacían mutuas concesiones. La cuestión federal, que desde el punto de vista orgánico de la Constitución era la de mayor importancia fue resuelta con marcadas tendencias hacia el centralismo y tal y como lo solicitaba la mayoría de la Comisión se suprimió el uso de la palabra “federal”, aun cuando sí se precisaba la manera y forma como los departamentos debían organizarse, creándose pequeñas asambleas legislativas compuestas cuando más de quince miembros, las que formarían las constituciones departamentales y el Poder Ejecutivo se depositaba en los gobernadores, los que serían además el conducto necesario de comunicación con los poderes generales de la República, “en cuanto pueda pertenecer al régimen interior del departamento y ninguna orden que se diere salvando ese conducto, no sería cumplida ni obedecida” (art. 108).

El proyecto tenía manifiesto espíritu liberalista en lo que concierne a los derechos del hombre. Declaraba que una de las bases en que descansa la Constitución consiste en las garantías individuales y en la de la creación de un supremo poder regulador.

“La Constitución reconoce en todos los hombres, decía el proyectado artículo 13, los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad”, y como consecuencia declara que la ley es una para todos, suprime los tribunales especiales y los procedimientos singulares y previene que la enseñanza privada es libre “sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar no se ataque la moral ni se enseñen máximas contrarias a las leyes”; se fijan las reglas precisas para la procedencia de las órdenes de aprehensión, exigiéndose que “haya al menos una semiplena prueba para creer que el acusado cometió el delito”, y se afianza constitucionalmente la propiedad, previniéndose que “a ninguna persona, ni corporación eclesiástica o secular, que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella”.

Asimismo el proyecto era, en cierta forma, liberal en lo que concierne al problema religioso y fue duramente atacado con este motivo.

Cuando en 1821 –decía un diario gobiernista–, se pronunció entera la nación, su primer deseo fue el de conservar la religión de nuestros padres sin mezcla ni tolerancia de otra alguna: éste fue el primero de los artículos del Plan de Iguala; esto se repitió en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824; lo mismo se dijo en la Constitución federal de 4 de octubre del citado año, en las particulares de

<sup>16</sup>*El siglo XIX*, 15 de octubre de 1842.

todos los estados y en las leyes constitucionales de 1836. En vano se pretendió por algunos que no se profesase exclusivamente esta religión, que se tenía por la única divina; la única verdadera, la única en que puede salvarse el hombre. A pesar de esto, viéanse ahora unos jovenzuelos aprendices de protestantes diciendo en el artículo 31 del proyecto de Constitución: “La nación profesa la religión católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de alguna otra”; luego sus autores pretenden el ejercicio privado de los otros cultos y no podrá perseguirse a cualquier habitante de la República a quien se le ocurra erigir capilla u oratorio que no sea público y dedicarse en él con sus hijos, con sus criados y amigos al ejercicio de la religión que se le antoje. Más aun: el artículo 13, garantía cuarta dice: “la enseñanza privada es libre sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque a la moral”; luego cuantos protestantes, deístas, ateos quieran, podrán establecer entre nosotros escuelas, como no sean públicas y enseñar en ellas todos los errores que no ataquen a la moral. La novena garantía dice así: “Ninguno puede ser molestado por sus opiniones y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga”; luego bien podrá cualquiera opinar cuando guste sobre todas las materias, aun cuando sea sobre la existencia de Dios. Solamente, dice la décima: “se abusa de la libertad de imprenta atacando directamente el dogma religioso o la moral pública: estos abusos serán juzgados y castigados por los jurados de imprenta”; luego no será abuso atacar el misterio de la Trinidad, el de la Encarnación del Verbo de Dios, el de la presencia real de Jesucristo en la Eucaristía y generalmente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente los dogmas, los jueces serán, no los tribunales eclesiásticos, sino los jurados de imprenta, cuya religión y moral Dios sabe cuál será. ¿Habría hecho más una comisión de ateos? No es menor su avilantez en lo que al ejercicio tocaba. El artículo 132 dispone: “La milicia activa de mar y tierra permanecerá en asamblea y no se pondrá sobre las armas sino en virtud de una ley que fijará su número, la clase y tiempo de servicio que debe prestar según su instituto”; y el 10 impone a todo ciudadano la obligación de alistarse en la guardia nacional; ¿acaso no equivale esto a concluir con el ejército regular?<sup>17</sup>

Además, el cabildo de Guadalajara consideró artículos antirreligiosos aparte de los mencionados, el de que entre las atribuciones del Congreso, que se estableciera que a éste pertenecía dar instrucciones al gobierno, cuando se llegare el caso, de celebrar concordatos, así como la facultad que se le daba a este mismo de dar los pases o retener los decretos conciliares o bulas, pero el que realmente lo hizo “estremecer” fue la facultad que se daba al cuerpo legislativo de dictar leyes sobre los negocios eclesiásticos: “ciertamente –se decía– con este artículo queda la potestad eclesiástica reducida a la última calidad y la nación reasume el poder del soberano pontífice y de los obispos,

<sup>17</sup>*México a través de los siglos*, t. IV, p. 491.

es la cabeza de la Iglesia mexicana y ésta perdiendo su cualidad, quedará como la de Inglaterra, establecida no por Jesucristo sino por la ley.”<sup>18</sup>

El Congreso había discutido aproximadamente setenta artículos del proyecto, sus miembros se entregaban con actividad y empeño a buscar la Constitución ofrecida; pero Santa Anna ya había dicho que si el Constituyente cumplía mal “la nación resolvería si admitía o no sus deliberaciones y que un sentimiento nacional uniforme sería el que desaprobara aquellos actos que contrariaran las esperanzas y la voluntad de los pueblos”, y nuestra pasiva voluntad nacional se manifestó nuevamente al finalizar el año de 1842 (11 de diciembre) en la farsa vergonzante tramada por el mismo Santa Anna, que se conoce con el nombre de Pronunciamiento de Huejotzingo, por medio del cual se desconoció al Congreso Constituyente, con el pretexto de que:

...no respetaba la religión sacrosanta de nuestros padres, puesto que permite el ejercicio privado de cualquier otra, contra los principios que deben seguirse en un país católico de corazón; ensancha la libertad de imprenta hasta convertirla en un instrumento de sedición sin freno; desconoce la necesidad, utilidad y servicios del ejército compuesto de mexicanos virtuosos; pone en peligro la independencia nacional, porque a la vez que establece las milicias cívicas, fuente inagotable de males y el error más grave que contenía la Constitución de 1824, se hace más extensa en el proyecto; prohíbe la pena de muerte bajo el falso pretexto de filantropía y finalmente establece y sistematiza la anarquía en todos y cada uno de sus títulos.

*El siglo XIX* afirmaba que “tomando el pretexto de una voluntad nacional que no existe” se disolverá el Congreso y así fue en efecto, porque el clero por una parte y el ejército por otra, iban a encargarse de esta tarea desmoralizadora y el Constituyente quedó no sólo desconocido, sino disuelto.

Don Niceto de Zamacois nos relata, en estilo claro y conciso, los acontecimientos anteriores a la disolución del Congreso:

El Congreso, a cuyos oídos habían llegado las palabras que contra algunas de las materias que trataba, pronunciaba –una parte numerosa del público– temió que algo se dispusiese contra él, y nombró una comisión de su seno para que se acercase al presidente interino don Nicolás Bravo, y le preguntase si sancionaría la Constitución. Se ignora si la contestación de Bravo fue completamente satisfactoria; pero no es de creerse que fuera lisonjera, cuando el ministro de Guerra, don José María Tornei, en una circular que dirigió a los comandantes generales con fecha 19 de noviembre, decía que “el proyecto de Constitución era un código de anarquía; que con el manto del Congreso se aceleraba en él

<sup>18</sup>“Observaciones que hace el venerable cabildo de Guadalajara.”

la destrucción de la sociedad y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1829 y 1833”. El Congreso, deseando terminar pronto la Constitución para verla sancionada antes de que aconteciese algún movimiento que interrumpiese sus tareas, redobló su trabajo, habiendo habido día en que se aprobaron 10 y hasta 12 artículos.

El gobierno, que anhelaba seguir rigiendo los destinos con las extraordinarias facultades que le daban las Bases de Tacubaya, se aprovechó del disgusto causado en la sociedad por algunos articulados de la Constitución que se estaba formando, y recurrió a un medio para conseguir sus fines. Valiéndose de personas de su entera confianza, logró que la corta población de Huejotzingo se pronunciase el 11 de diciembre. Los pronunciados empezaban por desconocer al Congreso general “por no merecer la confianza de la nación”; y por exigir que se retiraran los poderes dados a los diputados de Puebla, a cuyo departamento pertenecía Huejotzingo; pedían que el gobierno aprobase esta resolución; que reuniese una Junta de Notables para que reformase la Constitución, gobernando entretanto la séptima Base de Tacubaya, mientras se hacía la reforma; que se pidiese al gobierno provisional de la República, por medio del gobernador del departamento, que disolviese inmediatamente la reunión de diputados, por estar formando una Constitución opuesta en un todo a los sentimientos de la nación, y que continuase el gobierno provisional que le concedieron las Bases de Tacubaya.

El ejemplo de los habitantes de Huejotzingo fue seguido inmediatamente por infinidad de poblaciones, dirigidas todas secretamente por la mano del ministro de Guerra, José María Tornel, que levantaron actas en el mismo sentido.

El 13 de diciembre, dos días después de haberse pronunciado el pueblo de Huejotzingo, se presentó el expresado ministro de Guerra en la Cámara de Diputados a poner en conocimiento de éstos el movimiento verificado. El Congreso comprendió que la tempestad iba a caer sobre sus cabezas; pero resuelto a terminar su trabajo antes de que descargara, siguió con ahínco en él; pero sus esfuerzos se estrellaron ante un acontecimiento que, aunque lo esperaba, no se llegó a imaginar que estuviese tan próximo.

Un repique general de campanas en todas las iglesias y una salva de artillería en la Ciudadela, anunciaron a la población, la noche del 18 de diciembre, que alguna cosa importante había acontecido. El hecho era que la guarnición se había manifestado contra los actos del Congreso, pidiendo que el gobierno continuase rigiendo por entonces al país con las Bases de Tacubaya. A la mañana siguiente, el batallón denominado Supremos Poderes ocupaba todo el corredor contiguo al salón del Congreso, para impedir que se reuniesen allí los diputados. Éstos, viendo que no les era permitido entrar al local destinado a sus sesiones, se reunieron en número de 40, en la casa de su presidente, don Francisco Eloorriaga, diputado por Durango, y de allí pasaron una nota al presidente interino de la República, don Nicolás Bravo, preguntándole si continuarían sus sesiones. Viendo que tardaba en enviar la contestación, pasó una comisión a exigirselas. Don Nicolás Bravo contestó en estas precisas palabras: “ Toda la guarnición se ha pronunciado contra el Congreso, menos yo y el comandante general de México.”

Era este don Juan Andrade, uno de los militares más pundonorosos y honrados con que contaba el ejército. El Congreso no recibió la respuesta oficial del gobierno a la pregunta que le dirigió sino hasta la una de la tarde. En ella decía que “el pronunciamiento de la guarnición era en aquel momento la materia de las deliberaciones del Ejecutivo para fijar la marcha futura de la nación, conservando, entretanto, a toda costa, la tranquilidad pública, como primer interés de la sociedad”. No satisfaciendo esta respuesta al Congreso, acordó nombrar otra comisión que fuera inmediatamente a ver al presidente interino don Nicolás Bravo para recabar una contestación categórica al primer oficio que se le había enviado. La comisión, después de desempeñar su encargo, volvió diciendo que don Nicolás Bravo se hallaba en el mismo caso de la asamblea, esta es, amenazada su existencia; que el Congreso se exponía si continuaba teniendo sesiones en alguna parte; que habiéndole instado la comisión y representado sobre la enorme responsabilidad que los diputados tenían con los pueblos, les aseguró que no expediría ningún decreto para disolver la representación nacional; y por último, que estaba dispuesto a repetir de oficio, aclarando lo que había dicho el ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, don José María Bocanegra. Como nada de esto podía satisfacer a los diputados, a los cuales aunque les había asegurado don Nicolás Bravo que jamás expediría el gobierno orden alguna para disolver el Congreso, también les había manifestado al mismo tiempo que no podía garantizar sus reuniones, por que no contaba con la fuerza, resolvieron retirarse, dando al público un manifiesto expresando los motivos que les habían obligado a ello.<sup>19</sup>

En dicho documento los constituyentes se sinceraban de las acusaciones que se les imputaban y explicaban las causas por las cuales se les impidió reunirse.

La fuerza armada —decían— ha impedido a la representación nacional la continuación de sus trabajos. Este acontecimiento no estaba fuera de la previsión del Congreso. La prevención de ciertas personas contra los diputados, precedieron a su instalación, y son coetáneos con sus elecciones. Ni esas personas ni los diputados se engañaron en sus cálculos. Las unas encontraron en ellos firmeza a toda prueba, para no ceder un punto en menoscabo de las libertades públicas. Los otros han visto al fin, el triste resultado de aquellas anticipadas prevenciones. El conocimiento de su posición obligó al Congreso a esmerarse en ser cauto y prudente. Obstáculos de todo género se han opuesto a su marcha. Con la verdad, la honradez y la buena fe, los han separado hasta ahora.

Los representantes de la nación mexicana pudieron haber comprado la existencia de su corporación, traicionando a sus comitentes. ¡Perezca mil veces el Congreso con honor, antes que conservarse con infamia! Los diputados han

<sup>19</sup>Niceto de Zamacois, *Historia general de México*, t. XII, España, Editorial Parrés, 1880, pp. 285-288.

transigido en todo lo que la transacción importaba solamente el sacrificio de sus opiniones particulares; pero jamás cuando lo perjudicara en lo más pequeño a los derechos del pueblo. El Congreso ha vivido con dignidad y con ella dejará de existir. Sufre su desgracia con resignación, y terminará su carrera sin ostentación y sin baja. El sacrificio del honor es más apreciable que el de la vida; mas hay ocasiones en que al acusado no queda expedita ni aun la satisfacción de vindicarse. Podría hacerlo el Congreso victoriosamente. Tiene el consuelo de que sus mismos contrarios no se han atrevido a zaherir la conducta de sus individuos. No han insinuado siquiera que con intrigas, cohechos, ni con supercherías, hayan obtenido el triunfo de sus opiniones. Los únicos me dios de que se han valido son los de la palabra y el convencimiento: iguales armas se les han opuesto en la discusión. A nadie han seducido ni comprado para que vote de una manera determinada; los diputados han emitido con entera libertad sus sufragios. Este noble manejo es muy difícil de vindicarse; pero no lo necesita cuando sobre él no se le acusa. Las impugnaciones que se le han hecho al Congreso, tienen por objeto únicamente sus opiniones manifestadas en el proyecto de Constitución que se estaba discutiendo. De nada serviría sostener con toda la fuerza de la verdad, los artículos aprobados, porque los hombres pensadores no necesitan de esa apología, y para los enemigos del Congreso, sería del todo superfluo.

Alguna vez, el orgullo se oculta en el alarde que se hace de la desgracia. La Asamblea Constituyente no reclama la compasión de nadie. Invoca al tribunal de la razón, y se sujeta gustosa al fallo que la nación pronuncie en su causa. Ponen ésta en manos del tiempo, el mejor abogado de la justicia y descubridor de la verdad. Pasará el torbellino de las pasiones: el interés general llamará a juicio a los privados, y entonces se verá quién es el inocente, y quién el culpable.

El Congreso se verá protegido por el testimonio de su conciencia; la Constitución que, según ella creyó que convenía a la República Mexicana, es la que ha aprobado en lo general. Aun antes de que esta obra se haya pulido y perfeccionado, ha sido atacada; falta que discurrir, en lo particular, más de la mitad de los artículos que contiene, los que pueden reformarse, lo mismo que los ya aprobados, sobre los que hay muchas adiciones pendientes, y conforme al reglamento, son todavía susceptibles de modificación y variaciones. A nada de esto se ha atendido, sino sólo a quitar al Congreso el prestigio que justamente se había granjeado, y a desvirtuar sus trabajos. ¡Caiga la tempestad sobre sus cabezas, y perezca con la satisfacción de no haber sido perjuro a los compromisos emanados del Plan de Tacubaya! ¿Quién lo ha quebrantado? El tiempo y la nación lo dirán.

El Congreso termina su manifestación, con las siguientes palabras:

Los diputados se retiran con la conciencia de haber obrado cada uno consecuente con las inspiraciones de la suya. A esto se reducía su compromiso y juramento. No han hecho traición a los intereses nacionales, y los han defendido de modo que han creído más justo. Las opiniones no han triunfado por el medio indecente de las arterías rastreras. Una discusión franca los ha purificado. Nadie negará



estas verdades. Esto basta a los representantes de 1842 para separarse sin rubor de las sillas de donde los ha lanzado la fuerza, y salir del salón de sus sesiones con la frente erguida y con la dignidad de hombres de bien, que han cumplido con sus obligaciones hasta el momento en que han podido verificarlo, esperan sin temor el fallo de la posteridad.

Así terminó la existencia de esta asamblea que con tanto entusiasmo se dedicara a constituir al país. Bien pronto y una vez aprobadas “las llamadas Bases Orgánicas”, continuaría la vida política de México con el siniestro resultado de entronizar el poder absoluto. La tiranía sería el signo de nuestra actividad pública y vendrían largas turbulencias sociales. La libertad y la esperanza no hallaban abrigo.

# El Acta de Reformas de 1847

Santiago Oñate

## Los antecedentes del Acta de Reformas de 1847

El Acta de Reformas de 1847 es, sin duda, piedra angular del derecho constitucional mexicano, fundamentalmente porque es en este documento donde por vez primera se establece –en la Constitución federal– el amparo como procedimiento judicial para el control de la constitucionalidad.

Aunque el amparo –y esto lo he dicho en numerosas ocasiones– no es obra de una persona sino que surge y se desarrolla históricamente en un proceso paulatino en el que intervienen diversas instituciones –fueros de Castilla, de Aragón, recursos de fuerza– y doctrinas derivadas del derecho anglosajón bebidas en la autorizada fuente de Tocqueville, es lo cierto que en el nacimiento del Acta de Reformas influye en forma predominante un hombre, jurista y parlamentario, que hizo del Acta su obra fundamental como “legislador de su país”, según le llamó con acierto Marcos Arronis.<sup>1</sup>

En efecto, el Acta de Reformas es obra exclusiva de Mariano Otero, quien a través de su voto individual o particular logró que el Congreso convirtiera en Constitución el proyecto que había desechado la mayoría de la Comisión de Constitución designada por el Congreso de 1847.

<sup>1</sup>*Manual de biografía mejicana o Galería de nombres célebres en Méjico*, París, 1857, p. 280.

### Sumario

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Los antecedentes del Acta de Reformas de 1847 .....                               | 1  |
| El Congreso general y extraordinario de 1847 .....                                | 10 |
| Las Garantías Individuales en el Acta de Reformas de 1847 .....                   | 24 |
| El control político de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847 ..... | 27 |
| El control judicial de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847 ..... | 33 |

La fuente de investigación directa y más útil del Acta de Reformas será primordialmente el pensamiento y la experiencia vivida del propio Otero.

La efímera vida de Otero nos proporciona un elemento inapreciable para nuestro estudio.

Llegado en 1842 a la Ciudad de México como diputado por Jalisco al Congreso Constituyente de ese año, desde entonces asume un papel importante en la vida parlamentaria nacional y manifiesta, en numerosos escritos y discursos, su decidida vocación por lo que él mismo llama “la cuestión social y política”.<sup>2</sup>

En el Constituyente de 1842 se nombró una Comisión especial encargada de la redacción del proyecto de Constitución, la cual estuvo integrada por los siguientes señores: don Juan José Espinosa de los Monteros (diputado por México y Guanajuato), don Antonio Díaz Guzmán (diputado por Puebla), don Joaquín Ladrón de Guevara, licenciado don Mariano Otero (Jalisco), licenciado don José Fernando Ramírez (diputado por Durango), don Pedro Ramírez (diputado por Zacatecas), y licenciado Octaviano Muñoz Ledo (diputado por Guanajuato).

La Comisión antes nombrada presentó un primer proyecto de Constitución en la sesión del 23 de agosto de 1842 y en él se advierte una división ideológica, pues cuatro (Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez) suscriben el proyecto conocido como de la mayoría, en tanto que tres (Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo) formulan un voto particular que resultó ser el de la minoría de la Comisión.<sup>3</sup>

Como no fue aprobado el proyecto de la mayoría, el Congreso ordenó a la misma Comisión que formulase un nuevo proyecto, el cual fue un verdadero proyecto de transacción, que se empezó a discutir el 14 de noviembre de 1842, habiendo sido aprobado, en lo general, por 36 votos contra 30, en la sesión del día siguiente.

Pasó el Congreso a la discusión en lo particular del proyecto de transacción y se llegó hasta el examen del artículo 71, en la sesión del 17 de diciembre de 1842.<sup>4</sup>

Los tres proyectos de 1842 nos proporcionan una idea de los puntos fundamentales de discrepancia entre los miembros de la Comisión.

<sup>2</sup>Véase “Bibliografía en orden cronológico de los escritos de Mariano Otero”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 153-159.

<sup>3</sup>Véase *Proyecto de Constitución que presenta al Soberano Congreso Constituyente la mayoría de su Comisión especial y voto particular de la minoría*, México, Ignacio Cumplido, 1842.

<sup>4</sup>Véase Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, t. III, pp. 176-317; y Juan A. Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, t. XIV.

El proyecto de la mayoría revela que el principal punto de discrepancia surgido en el seno de la Comisión fue el de la forma de gobierno, y este punto “fue el asunto de largas discusiones” y el que más preocupó a la Comisión hasta que tuvo que dividirse.

La mayoría (José Fernando Ramírez, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara y Pedro Ramírez) en el preámbulo o parte expositiva de su proyecto nos dice textualmente:

La primera cuestión que naturalmente debía resolver la Comisión, era la relativa a la forma de gobierno, y nosotros propusimos y sostuvimos la que se encuentra expresa en los poderes que nos dieron los pueblos, la que ha sido sancionada por su voluntad soberana, la que simpatiza con todas las creencias políticas, la que ha sido jurada espontáneamente por nosotros, la forma, sobre todo, que nadie puede combatir y que cuenta con un asenso general; ésta es la de república popular representativa que hemos puesto en el preámbulo del proyecto y que decimos se encuentra consignada y desarrollada en sus artículos. Los señores que disienten estaban de acuerdo con ella, pero exigían que se añadiera la palabra federal, y éste fue el asunto de largas discusiones en varios periodos de tiempo, y el que nos ocupó hasta el último día en que se verificó nuestra separación. No convenimos en la adición de aquella palabra, porque nos pareció impropia y peligrosa; sin embargo, quedamos de acuerdo en que si ella o algún otro punto de discordia, que envolviera un principio a juicio del individuo, nos dividía, sobre este solo punto formaría voto particular para que la Comisión no perdiera su unidad, y porque en todo lo demás estábamos perfectamente de acuerdo.

Para juzgar impropio el uso de la palabra federal, tuvimos presente que desde su etimología hasta su última y más solemne aplicación, la federación no ha significado ni es otra cosa, que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes, que sólo se unen para proveer a su seguridad común. El principio federativo es susceptible de tantas y tan variadas combinaciones, que puede comenzar por ser reducido a un solo artículo, como pacto de alianza, y desarrollarse en tal número, que aparentemente presente los caracteres de una forma de gobierno; bajo este aspecto es como podrá decirse con Montesquieu que la federación es “una convención, por la cual muchos cuerpos políticos consienten en hacerse ciudadanos de un mismo Estado más grande que ellos mismos quieren formar, y que es una sociedad de sociedades, susceptible de aumentarse por nuevos asociados que se unan”.

Las consideraciones histórico-políticas en que hasta aquí hemos entrado, llevan el objeto de establecer la verdad de las siguientes proposiciones: 1a. Que la federación supone necesariamente la existencia de Estados que, siendo independientes y soberanos, se reúnen bajo un pacto común, sin perder sus atributos, para proveer a su interés general. 2a. Que bajo este principio la escala de las federaciones es inmensa, sin que dejen de ser tales, por lo más o menos estrecho de su constitución federativa. 3a. Que la federación es, propiamente hablando, un sistema político, pero no una forma de gobierno. 4a. Que la palabra federa-

ción se subvierte e impropia desde el momento en que se aplica a un pacto social encaminado a relajar los resortes de unión. De estas proposiciones concluimos, que siendo la palabra federal impropia en política y en el idioma, aplicada a una forma de gobierno, no debíamos admitirla como adición en el preámbulo del proyecto, porque nuestra misión es la de dar constitución a una nación y no a estados independientes y soberanos.

Si en una constitución no deben escribirse palabras impropias, menos pueden admitirse cuando por su impropiedad puede ser destrozada y aniquilada la nación a quien se va a constituir, y de esta naturaleza es la palabra federal que se agrega a nuestra divisa política. El influjo de las palabras es mágico, es poderoso, y una palabra sola basta para variar todo el ser moral de un hombre: el que era modesto, atento y suavísimo el día anterior, en la vida privada nos lo presenta la historia romana como insolente, altivo y sanguinario luego que revistió la púrpura imperial. ¿Por qué César tomó el nombre de dictador?... porque el de rey había recibido un sello de maldición bajo de los Tarquinos. ¿Por qué Augusto tomó el de emperador? porque César había sido más que un rey ejerciendo la dictadura. ¿Por qué nosotros nos estremecemos a la sola pronunciación de aquellas palabras? ¿Por qué la nación toda se conmovió a la simple propuesta de un rey que nos hizo un simple ciudadano?... por la palabra, y nada más que por la palabra, pues cierto es que hemos vivido bajo la férula de hombres que han ejercido un despotismo, de que ni aun se tiene idea en los pueblos regidos por reyes; sin embargo, nosotros los hemos tolerado, porque nuestros opresores se han llamado presidentes. El día que tomen otro nombre, expirará su dominación, puesto que no alcanzó perdón ni el héroe mismo de la independencia...

Nuestros desastres han acaecido en la época más brillante de la federación cuando su constitución permanecía intacta y lo que es principalmente al intento de esta digresión, cuando los estados eran más fuertes y poderosos que el mismo gobierno federal; sin embargo, ¿cuáles fueron las tendencias que entonces se manifestaban?... las de romper la unión federal para formar varias repúblicas independientes. La convención citada para Lagos en 1833, que no ejerció influjo alguno político y que pasó inapercibida; esta convención, aunque compuesta de unos cuantos comisionados, aunque convencida de que ni sus mismos estados le daban importancia, esta junta, repetimos, divertía sus ocios en redactar una constitución para formar una república de los estados internos. Cuando el actual señor presidente fue hecho prisionero en 1833 por el general Arista, y se supo que se le proponía la dictadura, los diputados se apresuraron luego a levantar un acta secreta, por la cual se comprometían a formar cuatro repúblicas independientes de los diversos estados de la federación.

El voto de la minoría contesta los argumentos anteriores y declara su filiación federalista.

Repetimos, señor, que no pretendemos ilustrar la materia ni menos refutar un dictamen, que si no ha cautivado nuestra convicción, ha excitado, sí, el respeto

debido a las luces de sus autores, sino dar cuenta de las inspiraciones que nos dictó el deber; y con la mayor tranquilidad aseveramos que nuestro examen ha sido desapasionado, y nuestro juicio dictado en la más completa calma.

Recorrimos con el más profundo dolor la larga y cruenta historia de los desastres que la República ha sufrido durante nuestra infancia política, y bien persuadidos de que sería absurdo y peligroso atribuir a sólo el sistema de gobierno, o a la influencia de un código escrito pero siempre ultrajado, todos los fenómenos de un movimiento tan complicado en sus causas, como el que la sociedad entera sufre en nuestros días, hemos procurado averiguar qué parte tenían en él las instituciones, hasta qué punto eran responsables ellas mismas de su falta de observancia, cuáles eran verdaderos principios y cuáles las formas subalternas y variables de su desarrollo, y en este examen tuvimos al menos la dulce ilusión de creer que la causa de la República no estaba perdida, que las lecciones de lo pasado contenían cuanto pudiera desearse para salvar el porvenir y que todos los intereses que la sociedad ha sancionado, tenían una forma de organización posible, en la que sin vivir en lucha, se pudiera caminar a la perfección deseada.

Y tal es, señores, el sentimiento de patriotismo puro y la fuerza de íntima convicción con que venimos hoy tranquilos, por lo pasado y por el porvenir, a proponer al Congreso con franqueza y lealtad, que en el desempeño de sus augustas funciones y en uso de sus incontestables derechos, sancione unas instituciones en que dejando a las diversas secciones de la República el uso de aquel poder político que ha engrandecido a todos los pueblos libres de la tierra, organice un poder común bajo las formas más convenientes para conservar la unidad de esta nación, de cuyos infortunios nos condolemos, pero de cuyo nombre estamos orgullosos; combinación que nuestra limitada capacidad no ha encontrado más que en la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demandan, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional, que aguarda unas instituciones de libertad, de reconciliación y de ventura.

El anterior punto, el relativo a la forma de gobierno, constituyó la principal discrepancia de los dos proyectos, pero hubo también otra diferencia: la relativa a la forma de proteger las garantías individuales.

Tanto el proyecto de la mayoría como el de la minoría, establecen un capítulo de garantías individuales, pero el primero no establece para su protección más que el antiguo juicio de residencia y la responsabilidad por violaciones cometidas a la Constitución. En cambio, el segundo, o sea el de la minoría, establece un procedimiento de anulación de los actos inconstitucionales, que razonan así:

Por esto, no sólo hemos hecho la declaración de derechos abstracta y general, que se encuentra al frente de las más constituciones unitarias; sino que hemos declarado constitucionales y generales los más liberales principios que pudie-

ran desearse para la firme garantía de esos derechos; y por eso también hemos establecido en términos claros y precisos la división de los poderes interiores, de suerte que éstos nunca pudieran ni confundirse, ni salir de sus facultades ordinarias. Quedan los tribunales sujetos a los principios más liberales y severos. Quedan los gobernadores reducidos al mero Poder Ejecutivo común y ordinario, sin posibilidad de convertirse en dictadores, y sujetos a una doble responsabilidad. Y los cuerpos legislativos, objeto de tantas pueriles alarmas, estos cuerpos no sólo tienen que respetar las garantías individuales puestas fuera de su alcance; sino que después de garantizar su acierto con la buena elección de los colegios electorales, los hemos sujetado a las saludables dilaciones establecidas para el Congreso general, y a la regla que pide para el desempeño de sus funciones, una mayoría hasta ahora nunca exigida. Y todavía, señor, no contentos con estas garantías, que en todos los países ilustrados del mundo se consideran bastantes, hemos dado al poder general la facultad de anular todos los actos contrarios a los principios solemnemente consignados en esta Constitución; y para que se viera cómo no despreciábamos ni la última precaución, hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los poderes legislativo y ejecutivo de los estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas, en el caso bien remoto, de que aun fuesen hollados con tantas precauciones. Que se nos muestre una organización central que dé más garantías, y entonces callaremos.

En efecto, en el articulado del proyecto de la minoría aparece un sistema de “conservación de las instituciones”, que es el señalado en los artículos 80 y 81 y que es, en algunos casos, político, y en otros opera como control judicial de los actos de los Poderes Legislativo y Judicial.

Es conveniente transcribir el texto de estos artículos:

Artículo 80. Para la conservación de las instituciones, la nación reconoce y declara expresamente los principios siguientes:

I. Para el ejercicio de los derechos soberanos de la nación no existen otras formas que las del sistema representativo, republicano, popular, federal, adoptado por ella y consignadas en su pacto fundamental.

II. Todos los poderes públicos emanan de la nación, y no pueden establecerse ni dejar de existir si no es en virtud de la Constitución, ni tener más atribuciones que la que ella misma les concede, ni ejercerlas más que en la forma prescrita por ella.

III. Todo acto atentatorio contra las anteriores disposiciones es nulo, y lo son también todos los que los poderes hagan, aun dentro de la órbita de sus funciones, accediendo a peticiones tumultuarias e ilegales.

Artículo 81. Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I. Todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los estados que se dirija a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga la Constitución, puede ser declarado, por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido.

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente del acuerdo con su consejo, o por dieciocho diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las legislaturas, las que dentro de tres meses, darán su voto, diciendo simplemente si es o no inconstitucional.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas.

III. La Cámara de Diputados en caso de urgencia, puede suspender los actos de gobierno sobre los que se le hubiere acusado, entretanto que hace su declaración de haber o no lugar a formación de causa.

IV. Si el Congreso general, en uso de su primera atribución, declarare anticonstitucional alguna ley de la legislatura de un estado, éste obedecerá salvo el recurso de que habla la disposición segunda.

Si alguna de las autoridades de los mismos se resistiere a cumplir las disposiciones de los poderes generales que deben obedecer, el ejecutivo requerirá a las autoridades y dará parte al Congreso general. Éste por formal decreto prevendrá a la legislatura o al gobernador la obediencia dentro de un término perentorio, y si no se lograre, declarará a la autoridad que resista, en estado de rebelión y autorizará al ejecutivo para restablecer el orden.

Sólo en este caso podrá el gobierno dirigir fuerzas sobre un estado, y en él se limitará a hacer obedecer la ley: la autoridad que resistió será depuesta y sustituida en el modo que establezca para este caso la Constitución del estado, retirándose inmediatamente la fuerza.

Las diferencias entre los proyectos de la mayoría y de la minoría, motivaron que el Congreso requiriera a los miembros de la Comisión especial que presentasen un nuevo proyecto de Constitución. Y así nació el proyecto de transacción aprobado por la mayoría de los individuos de la Comisión. Por acuerdo de sus integrantes, los disidentes no formularon voto particular, sino que se reservaron el derecho de impugnar el proyecto y de votar en el sentido de sus opiniones en el momento oportuno.

El proyecto de transacción no hace una declaración expresa de federalismo, como querían Otero y sus compañeros, pero sí acoge, en parte, las ideas



de éstos en lo relativo al control de la constitucionalidad, pues en el artículo 150 se establece el amparo contra actos inconstitucionales de los Poderes Legislativo o Ejecutivo de los estados, como reclamable ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los artículos 139 a 149 sanciona un control político para la conservación de la Constitución.

Discutióse parcialmente el proyecto por el Congreso desde el 14 de noviembre hasta el 17 de diciembre de 1842, fecha en que fue disuelto el Congreso como consecuencia de un pronunciamiento en Huejotzingo promovido por el ministro de la Guerra, don José María Tornel y Mendivil y por el cual se sustituyó el Poder Legislativo por una junta de notables.

El pronunciamiento usó como pretexto, entre otros, que el artículo 31 del proyecto de transacción establecía que “la nación profesa la religión católica, apostólica, romana y no admite el ejercicio público de otra alguna”.

Esto, según los rebeldes, “no respetaba la religión sacrosanta de nuestros padres, puesto que permite el ejercicio privado de cualquiera otra, contra los principios que deben seguirse en un país católico de corazón.”

Los diputados del Congreso disuelto imprimieron un manifiesto de protesta y se retiraron a la vida privada.

Un suceso posterior nos pinta con realismo cuál era la situación imponente.

En el mes de marzo de 1843 el gobierno creyó descubrir una conspiración instigada por don Juan Álvarez, para provocar una revolución en lo que hoy es el Estado de Guerrero. Con este motivo se acusó de complicidad a los señores Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva-Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero. Los hechos parece que sucedieron así: Luis G. Ocampo entregó a las autoridades un papel anónimo en el que se anunciaba una próxima revolución y se decía que se había remitido a la Ciudad de México un plan y 15 mil pesos para realizarla; el mismo Ocampo afirmó que el papel se lo había entregado a él don Juan Álvarez para que se lo diese a don Manuel Gómez Pedraza, y que el denunciante había oído decir a don Juan Álvarez que para la revolución contaba con los señores Mariano Riva-Palacio, Mariano Otero, José María Lafragua, Francisco M. Olaguíbel y otros dos individuos de cuyo nombre no se acordaba el delator.

Al hacerse pública la denuncia, el general don Juan Álvarez protestó, “bajo su palabra de honor, que no intentaba ninguna revolución” y con esto la autoridad judicial comandancia general dejó libre al supuesto promotor de la rebelión, pero en un acto inconsecuente apresó a quienes creyó cómplices de don Juan Álvarez, dejando para la posteridad un modelo de antinomia judicial, en virtud de la cual el autor principal de un delito era inocente, pero sus cómplices resultaban culpables.

Cuarenta días duraron encarcelados Mariano Otero y sus coacusados.

Con motivo de este atropello judicial, Otero y sus compañeros presentaron una acusación contra el licenciado Florentino Conejo, auditor de la comandancia general, por la violación que había cometido al dictaminar en contra de ley expresa para privar de su libertad a los acusados. “Sólo viendo este dictamen singular se puede creer que haya salido de la pluma de un letrado”, dicen indignados Otero y los demás aprehendidos.

En efecto, aparece en la acusación que contra el auditor hicieron las víctimas, que éste decidió que los supuestos conspiradores fuesen juzgados por tribunales de excepción y no por los del fuero común; que violó en el derecho reconocido por el artículo 2o de la Primera Ley Constitucional –Constitución de 1836 entonces vigente– porque ésta establecía la garantía de que nadie pudiese ser detenido más de diez días por la autoridad judicial, sin dar a conocer el auto motivo de prisión, y en el caso que originaba la queja, Otero y cocusados habían permanecido presos e incomunicados más de cuarenta días.

Otero y cofirmantes exigían en esta acusación que se hiciera efectiva la responsabilidad del funcionario “que es hoy el bien triste, pero también el único recurso que queda a nuestro honor injustamente vulnerado...”<sup>5</sup>

En efecto, desde la Constitución de 1812 hasta el Acta de Reformas de 1847, con la sola excepción del limitado recurso del artículo 2o, fracción III, de la Constitución de 1836, las violaciones a la Constitución sólo producían la responsabilidad del funcionario, pues no había un procedimiento judicial de anulación de los actos inconstitucionales. Esto traía como consecuencia que las violaciones constitucionales no pudiesen ser verdaderamente reparadas ni pudiese ser restituido el agraviado en la garantía violada.

Por otra parte, en el proyecto de Otero de 1842 se establecía el amparo contra “todo acto de los Poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los estados que se dirija a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución”. Es decir, se eliminaban los actos del Poder Judicial como justificables en el juicio de amparo.

En 1843 Otero pudo sentir en carne propia la insuficiencia y deficiencia de su proyecto de 1842 y se percató por dolorosa experiencia que la autoridad judicial también podía atropellar las garantías individuales y que el juicio de amparo debía ampliarse para comprender dentro de su estructura los actos, no sólo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, sino todos los actos de toda autoridad.

<sup>5</sup>Véase “Acusación que contra del señor auditor Florentino Cornejo dirigen a la Suprema Corte Marcial, Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 161-186.

Sin embargo de esto, Otero inexplicablemente limita el amparo en todos sus proyectos, y lo concibe únicamente como un medio de control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

¡Como si el Poder Judicial no pudiese también conculcar las garantías del hombre!

La exclusión de los actos judiciales como justiciables en el amparo fue un error de Otero digno de especial crítica, porque no solamente tenía el consejo de la experiencia, el cual desoyó, sino que también tenía ante sus ojos el precedente de la Constitución yucateca del 31 de marzo de 1841, que protegía a los particulares contra toda clase de autoridades, pues en su artículo 9o estatuyó que de los atentados cometidos por los jueces contra los derechos del hombre, conocerían sus respectivos superiores.

### El Congreso general y extraordinario de 1847

El Congreso general y extraordinario de 1847 presenta un particular problema de escasez de fuentes directas para su estudio.

Muy probablemente no se conservó en su integridad el *Diario de los Debates* de este Congreso, pues Juan A. Mateos no transcribe en el tomo XIX de su *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos* ni una sola acta de esta asamblea. Por otra parte, el gobierno de la República prohibió la publicación de periódicos durante gran parte del año de 1847, con el fin de no proporcionar al invasor norteamericano noticias de las disensiones internas que padecía el país. Resultan, pues, asequibles solamente datos dispersos en algunos folletos, libros y periódicos.

Las elecciones para integrar la Asamblea de 1847 se verificaron a finales de 1846, conforme a lo prescrito por la Ley de 10 de diciembre de 1841, que sancionaba un sistema indirecto de sufragio, en el que por cada “60 mil almas” se nombraba un diputado.

Todo mexicano mayor de 18 años, no descalificado por razón de oficio servil o por las otras causas enumeradas en la ley, tenía derecho a votar en las juntas primarias, para designar un elector por cada 500 sufragantes. Los electores aquí nombrados o “electores primarios”, debían contar más de 21 años, ser residentes y vecinos de la municipalidad y no ejercer en ella jurisdicción.

Los electores primarios se congregaban en las cabeceras de partido y nombraban un elector secundario por cada 20 electores primarios.

Los electores secundarios así nombrados se reunían en las capitales de cada departamento y elegían los diputados.

La elección de electores primarios de la Ciudad de México recayó en la plana mayor de los liberales, moderados y puros. Basta mencionar unos cuantos de los designados para darse cuenta de sus calidades y antecedentes como políticos: Mariano Otero, Anastasio Zerecero, José María Lafragua, Pedro María Anaya, Francisco Lerdo de Tejada, Fermín Gómez Farías, Vicente Romero.

Los señores electores primarios se reunieron el 8 de octubre de 1846 en primera junta preparatoria y, terminada ésta, continuaron en reunión privada en la que “sin avocarse otras atribuciones que las que la ley les concede, y sin restringir la amplitud de poderes que deben conferirse a los diputados del distrito, acordaron publicar una manifestación para dar cuenta a sus comitentes de las razones que los movieron en el desempeño de sus funciones electorales”.

En la misma reunión se aprobaron las siguientes proposiciones:

1a. Los electores primarios, individualmente, sin avocarse otras atribuciones que las que la ley les concede, y sin restringir la amplitud de los poderes que deben conferirse a los diputados del distrito, publicarán una manifestación sencilla, en la que den cuenta a sus comitentes de las razones y los principios por los que han obrado al desempeñar su importante cargo.

2a. En esa manifestación se expresará que los electores primarios, profundamente convencidos de que tanto para obedecer la voluntad soberana de la nación, como para salvarla de los peligros inminentes que amenazan a la existencia de las libertades públicas, a la consolidación del orden social, a la inviolabilidad de la independencia y al porvenir de la patria, se necesitan adoptar francamente las instituciones republicanas y populares, y el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824, están resueltos a elegir a aquellas personas que les parecen más a propósito para nombrar diputados que, profesando constantemente esa fe política, concurren eficazmente a que se realice, con la sabiduría propia de la representación nacional.

3a. Se manifestará expresamente, que convencidos los mismos electores primarios de que las instituciones de una nación no toman su fuerza de los nombres que proclaman, sino de la realidad de los principios que los dominan y de la sabiduría de la combinación que de ellos se haga, al tener por fin de sus operaciones la adopción de los principios republicanos y del sistema federal, entiende como condición indispensable el que esos principios se adopten con toda verdad, encargando al pueblo de la conservación de los principios republicanos, y a los estados de la del pacto de unión.

4a. Se expresará, asimismo, que convencidos los electores de que esta obra, de profunda sabiduría y acendrado patriotismo, tiene por objeto asegurar a todos los mexicanos la bondad de su condición social y el goce imperturbable de los derechos individuales y sociales de cuyo respeto, en los países libres, nacen el bienestar privado, el orden público, el progreso nacional y la respetabilidad

exterior; se proponen de la misma manera que la Constitución proteja con igual justicia a todos los hombres, sin distinción alguna, a cuyo fin afiance las garantías individuales y sociales contra todo atentado de cualquiera de los poderes públicos, tanto locales como generales.

5a. Se expondrá igualmente que los electores, convencidos de que en materias tan graves, todos los que reciben su misión del pueblo deben darle cuenta de su conducta, para que no se burle su confianza, para evitar esas defecciones vergonzosas que tantas veces hemos presenciado, y para que restablecido el imperio de la moral y la dignidad de la conciencia política de cada hombre, la nación pueda confiar sus destinos a los más dignos, desde ahora interpelan a los diputados del distrito para que al aceptar su encargo, manifiesten su fe política, y concluido, den cuenta de sus procedimientos ante la opinión pública.

6a. Se dirigirá esta manifestación a todas las juntas electorales de los estados, para que si los electores secundarios lo estiman conveniente, hagan igual manifestación de su fe política, sea ésta la que fuere, y exciten a los diputados que respectivamente nombren, para que den cuenta de sus operaciones, concluido que sea su encargo.

Los licenciados Otero, Zubieta y Zerecero fueron designados para redactar la manifestación, que apareció dos días después, firmada por todos los electores primarios del Distrito Federal.<sup>6</sup>

En esta manifestación los señores electores hacen profesión de fe en las instituciones republicanas y populares y en el sistema federal que el pueblo de México proclamó desde 1824. Estas formas sociales –dicen los firmantes– que “antes fueran una simple necesidad de mejora y progreso, en esta época de inmenso peligro han venido a ser la condición indispensable de la nacionalidad de México. Deseamos –siguen diciendo– que la República y la Federación se adopten con toda verdad, y que por sabias instituciones se encomiende al pueblo la conservación de los principios republicanos, y a los estados la del pacto de unión, de manera que nada atente contra ellos”.

Por lo que toca a las garantías individuales, dice la manifestación:

Fijados así nuestros principios sobre la mejor organización de los poderes públicos, debemos incluir en esta manifestación nuestros sentimientos respecto de otra parte interesantísima de la ley fundamental; de la que consigne y asegure las garantías individuales y sociales. Los electores primarios del distrito, en esta materia, muy lejos de abrigar ideas favorables al desorden o al despotismo, sea cual fuere su forma, reconocemos que la justicia es la primera base de la libertad, y deseamos ardientemente que la condición social de los mexicanos no sea

<sup>6</sup>Véase “Manifestación de los electores primarios del Distrito Federal”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 189-200.

inferior a la de los ciudadanos de los países más libres y mejor constituidos de la tierra. ¡Puedan así nuestros futuros legisladores consolidar el orden, afianzar la libertad, la seguridad, la propiedad; en una palabra, todas las garantías, con tan igual justicia para todos los hombres, sin distinción alguna, que de ahí nazcan el bienestar privado, el orden público y el progreso nacional de modo que en todas partes del mundo se desee el asilo protector de las leyes de México, y que ningún poder, general o local, de un hombre o de muchos, las amenace jamás! ¡Sólo así podremos contarnos en el número de los pueblos libres!

Es ostensible que, en lo atinente a las garantías individuales, la manifestación, en aras de un estilo declamatorio, sacrificó la claridad y concisión de la proposición 4a de la reunión de electores primarios celebrada dos días antes, que establecía que la Constitución protegería “con igual justicia a todos los hombres, sin distinción alguna” y que afianzaría “las garantías individuales y sociales contra todo atentado de cualquiera de los poderes públicos, tanto locales como generales”.

En esta manifestación vemos un resabio de los poderes que daban las villas y ciudades españolas a sus procuradores en las Cortes del reino, en las que muchas veces les establecían directrices y limitaciones, sobre todo en lo relativo a tributos.

Reunidos los electores secundarios por el Distrito Federal, designaron diputados por esta entidad a los señores Fernando Agreda, Manuel Crescencio Rejón, José María del Río y Manuel Buenrostro. Los tres primeros eran miembros muy prominentes del grupo liberal “puro”, y el cuarto componente del grupo de los “moderados”.

Los señores Agreda, Rejón y Del Río, una vez electos diputados por el Distrito Federal, redactaron con fecha 29 de noviembre de 1846, un programa, o declaración de principios que constituye una contestación a la interpelación hecha anteriormente por los electores primarios. “Vamos a proclamar –dicen Agreda, Rejón y Del Río–, a la faz de la República nuestra profesión de fe, para que así se sepa con anticipación lo que se tiene que esperar de nosotros, en la misión augusta de representantes del pueblo.”

En primer término se declara la mayoría de los diputados del Distrito Federal por el sistema federal, vistos los graves inconvenientes de la centralización administrativa. –Hay que fortalecer la vida cívica local– “¿A qué debió el cuerpo de la Grecia su larga prosperidad? A la sombra de las confederaciones.”

Pero la sola declaración del principio federativo o federal no basta. Hay que dar a los ciudadanos el derecho de tener y portar armas de guerra, sin que el Congreso ni ninguna otra autoridad pueda restringir ni limitar dicha prerrogativa de tener y portar armas.

Hay que acabar –manifiestan Rejón y cofirmantes– con el vicioso sistema de las elecciones indirectas para “robustecer y fortificar el imperio de las mayorías sobre el de las minorías, siempre injustas y opresivas”, y debe, también otorgarse el derecho de sufragio a todos los mexicanos, exceptuando solamente a los que no hubiesen llegado a la edad de razón, a los dementes y a los que estén procesados o sentenciados. Es imperativo, además, enseñar al pueblo el civismo, estableciendo la libertad de imprenta y de expresión, la libertad de reunión, y el juicio por jurados.

El sometimiento de los secretarios del despacho a las Cámaras legislativas que discrecionalmente puedan responsabilizarlos de sus actos, es postulado por la mayoría de la diputación del Distrito Federal, apoyándose en la autoridad de Benjamín Constant. Hay, asimismo, necesidad de sujetar a los empleados públicos a la autoridad de un “jurado supremo, que al conocer de sus malversaciones y demás faltas oficiales obre de una manera discrecional”.

La parte más interesante de la declaración o manifestación de Rejón y Del Río es, sin lugar a dudas, la relativa a las garantías individuales y al procedimiento para remediar las violaciones a las mismas.

En fin, atropelladas frecuentemente las garantías del ciudadano con la mayor impunidad por los funcionarios públicos, es de una urgente necesidad precaver para lo sucesivo la repetición de semejantes atentados, haciéndose al efecto una solemne declaración de derechos, y estableciéndose recursos eficaces para remediar desde luego las arbitrariedades que puedan en esta parte cometerse. Para lo primero debe a juicio de los que suscriben consignarse en la constitución ser derecho de todo habitante de la República, sea nacional o extranjero:

1o. No poder ser preso ni arrestado sino por decreto de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del presidente de la República o gobernadores de los estados, sino por medio de un juez civil a que se libre la orden correspondiente y en los términos que prescriba la Constitución General de la República. Exceptúase el caso de delito *in fraganti*, en el cual puede cualquiera otro prenderle, presentándole desde luego al juez que deba conocer de su causa.

2o. No poder ser detenido por más de 48 horas, cuando lo aprehenda su juez competente, sino proveer éste el auto motivado de prisión y recibirle su declaración preparatoria.

3o. No poder ser incomunicado, sino en el caso de que se califique bajo la responsabilidad del juez como indispensable esta providencia para la aclaración del hecho, sin que la incomunicación pueda jamás hacerse más que una sola vez ni exceder del término de tres días.

4o. No podersele juzgar ni sentenciar por jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio o la formación de su causa.

5o. No podersele obligar a hacer lo que los funcionarios públicos le ordenen, cuando para ello no estén autorizados por las leyes.

6o. No podersele impedir practicar lo que las leyes no le prohíban.

7o. No poder ser privado de su propiedad sino para objetos de utilidad pública y en el modo y forma que las leyes determinen.

8o. Poder dedicarse a cualquier ramo de industria en los mismos términos en que puedan hacerlo los naturales de la República.

9o. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino con asistencia de un juez civil y declaración jurada de un testigo que deponga hallarse en determinado lugar de ella la cosa o persona solicitada.

10. Poder por sí, o reunido con otros ciudadanos, dirigir a las autoridades peticiones respetuosas.

Ahora bien: para hacer eficaz esta declaración, será a propósito prevenir en la Constitución: Primero: que los jueces de primera instancia amparen en el goce de los citados derechos a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados. Segundo: que de la injusta negativa de los jueces a otorgar el referido amparo, así como de los atentados cometidos por ellos contra los mencionados derechos, conozcan sus respectivos superiores con la misma preferencia, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al juez omiso o que conculque las citadas garantías. Y tercero: que los fallos de los jueces sobre el amparo de que se trata, sean puntualmente obedecidos y acatados por todos los funcionarios públicos de cualquiera clase y condición que sean, so pena de privación de empleo y sin perjuicio de las otras que demande el caso de la desobediencia o resistencia a cumplirlos según la ley lo disponga.

Con una ferviente exhortación a la defensa de la patria, invadida por los norteamericanos, termina esta excepcional exposición de los diputados Rejón, Agreda y Del Río: “Vale más cien veces –dicen imitar la conducta de Sagunto y de Numancia–, que dejar sin patria a nuestros nietos y legarles la ignominia de la irresolución de sus abuelos.”

Desde luego, una comparación se impone entre la manifestación de los electores primarios y el programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal. Y el juicio de estos dos documentos tiene que ser favorable al programa de Agreda, Rejón y Del Río, por ser este documento mucho más explícito y claro que el primero, señaladamente en el punto de garantías y amparo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>“Programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 203-218.



El mero hecho de existir estas dos declaraciones de principios nos indica que los constituyentes de 1847 llevaban un acervo de ideas políticas y un programa para normar su actuación parlamentaria.

El Congreso General y Extraordinario se instaló el 6 de diciembre de 1846 y se reunió en dos ocasiones en la Academia de San Carlos. Las subsecuentes sesiones se celebraron en el Palacio Nacional, hasta el mes de septiembre de 1847, en que Santa Anna abandonó la capital y se retiró a la Villa de Guadalupe, dejando la ciudad de México a merced del ejército invasor mandado por el general Winfield Scott. En septiembre de 1847 se trasladó el Congreso a la ciudad de Querétaro, donde reanudó sus sesiones en el edificio llamado de la Academia, a un costado del bello templo de San Francisco, a las 3 p.m. del 2 de noviembre de 1847.

El estado del país, al reunirse el Congreso de 1847, era desastroso; la situación general era verdaderamente angustiosa.

Un diputado a este Congreso nos describe el panorama que presentaba la República con las frases siguientes:

la posición del gobierno se comprometía más y más, y le rodeaban como conjuradas graves dificultades.

Las disensiones domésticas competían en sus avances con los de los invasores americanos que pisaban nuestras fronteras: sus indefensos habitantes nada podían, porque empobrecidos y fatigados por las hordas salvajes desde el año de 1832, habían visto en las depredaciones la vanguardia del ejército invasor. Yucatán volvió a sustraerse de la obediencia a México. Tabasco amenazaba seguir los pasos de la península yucateca. El bloqueo de nuestros puertos quitaba grandes recursos y traía mayores males...En el Seno mexicano, el puerto de Tampico estaba a la orden de los invasores, con su plaza, que encerraba gran material de guerra, y sus recursos, que disminuían los del erario. Sobre el Mar del Sur, Mazatlán, en cisma con el Estado de Sinaloa, parecía llamar a sí a los enemigos. Los esfuerzos heroicos de los hijos de California no habían bastado a impedir que fuesen reinvasadas, y no eran menos desgraciados los hijos valientes de Nuevo México, que en tiempos nada remotos tan gloriosamente habían sabido escarmentar a sus agresores, como triunfar de las sugerencias de todo género con que también habían pretendido seducirlos y arrebatarles su nacionalidad. El Estado de Chihuahua se veía expuesto a correr la misma suerte; y el invasor se había apoderado de las mejores poblaciones de los de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. De la misma suerte amenazaba a los estados de Durango y Zacatecas.<sup>8</sup>

Volvamos al principio: apenas llevaba dos meses de instalado el Congreso, cuando el 27 de febrero de 1847 se levantó en armas, con su correspondiente

<sup>8</sup>J.A. de Escudero, *Memorias del diputado por el Estado de Chihuahua... con documentos justificativos, que pueden servir para la historia del Congreso Constituyente Mexicano del año de 1847*, México, Tipografía de R. Rafael, calle de la Cadena núm. 13.

“plan”, el general Matías de la Peña y Barragán. La rebelión fue burlescamente llamada “de los polkos” y en ella intervinieron sobre todo jóvenes de las altas clases, señoritos acomodados, según nos informa don Guillermo Prieto en sus *Memorias*.

Los “puros” y los “moderados” se encontraban casi con igual número de diputados en el Congreso, y esto hacía que los debates fueran vehementes y las votaciones reñidas. Por ejemplo, para la elección de Presidente de la República los “puros” postularon al indispensable don Antonio López de Santa Anna y los “moderados” lanzaron la candidatura del político duranguense don Francisco Elorriaga. Santa Anna ganó la elección por un solo voto. El que decidió esta votación fue el licenciado José Agustín Escudero, diputado por Chihuahua, quien le dio, con su sufragio, el triunfo a Santa Anna.

Las legislaturas locales también tomaban parte, aunque indirectamente, en los debates del Constituyente, a través de las instrucciones que dirigían a sus diputados federales.<sup>9</sup>

El Congreso abrió sus sesiones solemnemente el 6 de diciembre de 1846, y seis días después, en la sesión del día 11, la asamblea designó una Comisión de Constitución integrada por los señores diputados Juan José Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

Con fecha 15 de febrero de 1847, 38 diputados solicitaron que el Congreso inmediatamente determinara la Constitución que debía regir el país. La Comisión de Constitución, por mayoría, opinó que no se tratase este trascendental asunto hasta que no resolviese el mismo Congreso respecto de la amnistía propuesta para los responsables de la rebelión de los “polkos”. El Congreso rechazó la moción suspensiva que hizo la Comisión de Constitución y determinó que la misma Constitución presentase a la mayor brevedad posible su dictamen.

En la sesión del 5 de abril de 1847, la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea su dictamen, firmado por Rejón, Cardoso y Zubieta, así como el voto particular suscrito por Mariano Otero. El señor Juan José Espinosa de los Monteros, miembro, y muy prominente por cierto, de la Comisión, no firmó ninguna de las dos proposiciones.

La mayoría de la Comisión de Constitución consulta que se declare vigente la Constitución de 1824 y que se pospongan las reformas necesarias a dicha carta. “Así se logrará que en el evento desgraciado de que el Congreso no pueda cumplir con la parte más importante de su misión, no quede la República inconstituida; y se le dejará por otro lado expedito para hacer las

<sup>9</sup>Véase las instrucciones del Estado de Chihuahua a sus diputados, en *ibidem*, p. 73.

importantes reformas que la experiencia ha manifestado deben hacerse en la referida Constitución.”

No dejaba de ser atendible la propuesta de la mayoría, pues para esa fecha el invasor había tomado el puerto de Veracruz y se internaba en el territorio nacional. Sin embargo, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y, consecuentemente, entró a discutir el voto particular de Otero. Esto sucedió en la sesión del 16 de abril de 1847 en la que el diputado Benito Juárez infructuosamente intentó suspender la discusión del proyecto de Constitución, entretanto se resolvía sobre las proposiciones relativas “al restablecimiento del orden constitucional en el Estado de Oaxaca”.

En la discusión y votación del voto particular faltó la polémica entre Rejón —jefe de la mayoría de la Comisión— y Otero. Esto se debió a que, según lo explica el historiador Carlos A. Echánove Trujillo, el 19 de abril llegó a México un periódico de Washington, el *Commercial Advertiser*, en el que se daba la noticia de que llegaría a México el mayor general Benton, provisto de todos los secretos diplomáticos, y con tres millones de dólares disponibles para concluir un tratado. El periódico afirmaba que Benton entablaría “comunicaciones con el señor Rejón, inmediatamente”. En la sesión de ese mismo día Rejón rechazó con energía el cargo que se le hacía, pero a pesar de ello una multitud enardecida por la derrota de Cerro Gordo, atacó al diputado Rejón y trató de lincharlo. Rejón se consideró sin libertad ni garantías y desde entonces dejó de concurrir a las sesiones del Congreso. Su firma no aparece en el Acta de Reformas.<sup>10</sup>

La discusión y votación en lo particular, del voto de Otero no suscitó debates y fue aprobado con muy pocas y ligeras enmiendas, la mayor parte de ellas hechas por Otero y Cardoso.

Que la situación actual de la República demanda con urgencia —dice Otero en su voto— el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con sólo contemplar esa misma situación. Comprometida una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete estados en su poder: cuando acaba de sucumbir nuestra primera ciudad marítima, y se halla seriamente amenazada aun la misma capital, ninguna cosa sería “mejor que la existencia de alguna organización política, que evitando las dificultades interiores, dejase para después el debate de los principios fundamentales. Pero ella no existe, y para llevar a cabo esa misma guerra, es preciso hacer que cuanto antes cese la complicación que la dificulta. En la guerra todavía con más razón que en la paz, un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos

<sup>10</sup>Carlos A. Echánove Trujillo, *La vida pasional e inquieta de don Manuel Crescencio Rejón*, México, 1941, p. 419.

de su poder y siendo su organización política la sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que él se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa. No es culpa nuestra, sino en efecto de lo pasado, el que tan grande así sea la complicación de las circunstancias. La debilidad de lo que existe es patente, sin que haya por qué hacerse ilusiones.

La discusión de leyes fundamentales, hecho fecundísimo en peligros, ha venido a ser nuestro estado normal..., en sólo 12 años se han reunido cuatro asambleas constituyentes, sin adelantar un solo paso en el camino de nuestra organización...

La primera condición de las leyes fundamentales, después de su conveniencia, es el amor y la veneración del pueblo. En este sentido la mejor constitución –según Otero– es la de 1824, porque es superior a cualquiera otra en respeto y legitimidad. Nadie puede dudar de las facultades y poderes de los constituyentes de 1824.

Pero la Constitución de 1824 –según el legislador Otero– necesita reformas y éste es un hecho generalmente reconocido.

Desde 1832 ha venido diciéndose entre nosotros que la Constitución debe arreglar los derechos del ciudadano. “En los Estados populares –y aquí Otero cita a Montesquieu– las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen cuál es el monarca.” Por esto la Constitución no debe nunca dejar a las leyes secundarias el poder de destruir o modificar los derechos del ciudadano. Esta materia debe regularla la Constitución federal y no dejarse a las constituciones de los estados.

La regla adoptada sobre este punto, verá el Congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de 20 años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los estados de la unión del principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse. La idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar de los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente, porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra; y principalmente, porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad y de independencia, para que fuera justa sería necesario variarla respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual sería tan embarazoso que se haría imposible. Por lo demás, para que este derecho tenga la importancia debida y su ejercicio sea la base fundamental del orden público, se hace indispensable que una ley secundaria arregle la forma en que debe acreditarse, ejercerse y suspenderse.

El derecho a la ciudadanía trae aparejado, para Otero, el derecho de votar en las elecciones populares, el derecho de reunión, el derecho de petición y la prerrogativa de pertenecer a la guardia nacional. Estos derechos, que no mencionan las anteriores cartas, deben figurar en el pacto fundamental.

La Constitución –en el pensamiento del diputado jalisciense– debe establecer las bases de las garantías individuales porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos. Estas garantías individuales deben ponerse bajo la égida del poder federal. Este punto importantísimo no debe dejarse a la absoluta discreción de los estados.

Entiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tenga que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos. Porque los señores diputados habrán observado ya en esta materia, que aun reduciéndose a los principios fundamentales, es necesario darles una extensión poco conveniente a los límites y al carácter por decirlo así, elemental de la Constitución: y si un poder ha de proclamar el principio en su vaga y abstracta generalidad, y otro ha de señalar los pormenores de que depende su realidad, aquél nada habrá hecho. Para conocer en esta materia la insuficiencia de los principios generales, basta escoger como al acaso, cualquier punto: sea por ejemplo la seguridad: todas nuestras constituciones establecen un cierto plazo entre la detención y la formal prisión, previniendo que en él se tome al acusado su declaración; y todas, olvidando el caso de la aprehensión del reo verificada en un lugar distinto del juez, han dejado una excepción en la cual la infracción de la ley viene a ser inevitable; lo mismo puede observarse respecto de la propiedad: las más amplias declaraciones no han bastado para hacer cesar el sistema de los préstamos forzosos y la ocupación de los bagajes, que no son mas que atentados contra la propiedad. Una ley más extensa, que fije exactamente los principios, que reconozca las excepciones, y sobre todo, que establezca los medios de hacerlas efectivas, es el único medio que podrá llenar necesidad tan importante. En la Constitución sólo propongo que se enuncie el principio general, que se declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías, no todas, sino sólo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones. Si viniendo tiempos más tranquilos el Congreso pudiese ocuparse en la formación de esa ley, semejante trabajo, por sí solo, elevaría a su memoria un monumento de muy grato recuerdo.

Respecto de la organización de los poderes federales, Otero postula el bicameralismo. La Cámara de Diputados estará integrada por un representante

nombrado por cada 50 mil almas o por fracción que exceda de la mitad. El Senado viene a ser un depósito de sabiduría y de prudencia que modera “el ímpetu de la democracia irreflexiva”. Habrá tres senadores por cada estado:

Artículo 6o. Además de los dos senadores que cada estado elija, habrá un número igual al número de estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados.

El Senado se renovará por tercios cada dos años.

Artículo 7o. Para ser senador se necesita la edad de 30 años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y además haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República, o por más de seis meses secretario del despacho, o gobernador de estado, o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado.

Respecto del Ejecutivo, Otero en su voto particular considera que es un grave defecto de la Constitución de 1824 el establecer el cargo de vicepresidente de la República, pues al colocar frente al presidente un vicepresidente con derecho a sucederle en el puesto se establece una institución del todo inadecuada en un país como el nuestro “en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones”, mayormente cuando el vicepresidente es el rival vencido en las elecciones por el presidente. Debe, pues, suprimirse la vicepresidencia de la República.

Al delimitar la recíproca esfera de los poderes de la federación y de los estados, Otero establece el principio de que “los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución”, confirmando así el resto de los poderes a los estados, pero declarando, al mismo tiempo, que ninguno de los estados tiene poder sobre las materias reservadas a la federación.

Para evitar la invasión inconstitucional de facultades entre los estados y la federación,

es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un estado sería superior al de la unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los

estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada estado en particular está sometido a la unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

Al razonar el juicio de amparo, como protector de las garantías individuales frente a los atentados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de los estados o de la federación, Otero se expresa así:

Yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del poder federal de la unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del supremo Poder Judicial.

En el punto de facultades del poder constituyente, cuestión que hoy día debaten los tratadistas,<sup>11</sup> Otero distingue en la Constitución tres partes:

- a) Los principios primordiales y anteriores a la misma Constitución, como la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, la división de Poderes, son la esencia de la nación. Estos principios son eternos e irreformables.

<sup>11</sup>Pueden consultarse: Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco de Ayala, Madrid, pp. 120 y ss.; Lester Bernhardt Orfield, *The Amending of the Federal Constitution*, Chicago, 1942; Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. II, Buenos Aires, 1952, pp. 143 y ss., y Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1963, pp. 39 y ss.

- b) Los preceptos que regulan los Poderes de los estados y la Federación son reformables mediante un proceso especial: dos tercios del voto de cada Cámara o bien la sucesiva ratificación de la enmienda por dos congresos federales y, además, la sucesiva aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.
- c) Los demás preceptos de la Constitución son modificables por el voto de dos terceras partes de ambas Cámaras, o bien, mediante el voto mayoritario de dos legislaturas federales sucesivas.

Otero termina rebatiendo el argumento de que no es hora de discutir reformas cuando el enemigo invade el territorio nacional e invoca el antecedente de las Cortes de Cádiz en las que “el ruido de las balas extranjeras se mezcló con el estruendo de las salvas que solemnizaban aquel acto”.<sup>12</sup>

El voto particular, ¿es obra exclusiva del diputado jalisciense? El examen y comparación del voto de la minoría de 1842 y el voto particular de 1847 nos llevan al convencimiento de que ambos proyectos coinciden en sus rasgos esenciales. En la Comisión de Constitución de 1847 figuran dos de los firmantes del proyecto de la minoría de 1842: Otero y Espinosa de los Monteros; y el mismo Otero nos dice que “el señor Espinosa de los Monteros, cuyo nombre es una autoridad”, discutió y aprobó el voto particular de 1847; sin embargo, el señor Espinosa de los Monteros, miembro tan prominente de la Comisión de Constitución, guarda una actitud neutral y abstencionista, pues no firma ni el proyecto de la mayoría ni el voto particular. Esto nos induce a creer que no quiso aceptar la responsabilidad de las ideas allí expresadas y que la paternidad de este documento político debe atribuirse muy principalmente a Mariano Otero. Actitud muy semejante guardó el diputado Cardoso, quien si bien, dice Otero, estaba de acuerdo con el voto particular, no creía oportuna su aprobación.

En el fondo, y en torno al voto particular, había una sorda lucha entre puros y moderados. Aquéllos no podían enfrentarse directamente a los principios del voto particular, que eran eminentemente liberales, y entonces optaron por tratar de impedir su aprobación aplazando la discusión de las reformas propuestas por Otero, con el argumento de que era inoportuno reformar la Constitución en los momentos difíciles por los que atravesaba el país. En el dictamen de la mayoría de la Comisión se propone aplazar el punto de reformas a la carta de 1824; en la sesión del 16 de abril de 1847 el diputado Juárez pide un nuevo aplazamiento, a pesar de haber sido rechazado el dictamen

<sup>12</sup>Véase “Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución y voto particular de uno de sus individuos. Presentada al Congreso Constituyente en la sesión de 5 de abril de 1847”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 219-246.



de la mayoría, y en la sesión del 12 de mayo el diputado por Jalisco, Pedro Zubieta, presenta una proposición suspensiva, la más peligrosa de todas, que consiste en que las reformas sólo tendrían fuerza y obligatoriedad una vez aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Esta proposición de Zubieta hace críticas al proyecto de Otero, señaladamente en el punto del juicio de garantías:

ese gran poder político concedido a los jueces que deben conocer los negocios de la unión mexicana, para fulminar interdictos sobre las leyes emanadas de las legislaturas de los estados, no puede producir entre nosotros los felices efectos observados por los sabios que han hecho estudio sobre la democracia en Norteamérica. Doloroso, pero necesario, es exponer que por una fatalidad no ha podido todavía hacerse de prestigio nuestra judicatura. Sin más modelos vivos que los oidores, que el favor de la Corte de Madrid despachaba a negociar al Nuevo Mundo vendiendo la justicia, sin estímulo alguno la integridad, no pocas veces postergada a los merecimientos de partido, era imposible que en tantas revueltas los oráculos pacíficos de la ley se hicieran escuchar. ¿Cómo, pues, pudieran jueces sin independencia personal y sin prestigio moral, servir de útiles reguladores del poder mayor de las localidades? Temo mucho que este ensayo, lo mismo que el de la institución del Senado, vengán a empeorar la Constitución de 1824, produciendo la nulificación de todos los poderes públicos.<sup>13</sup>

Los argumentos del diputado Zubieta no tuvieron eco en el Congreso, y el voto particular de Mariano Otero se convirtió en el Acta de Reformas de 1847.

### Las Garantías Individuales en el Acta de Reformas de 1847

Las Constituciones de 1812 y 1824 no contenían un catálogo de las garantías individuales, aun cuando establecían algunos de estos derechos en forma dispersa y desordenada.

Fue la Constitución Centralista de 1836 la primera carta mexicana que estableció en un capítulo especial los derechos del hombre.

En el Acta de Reformas aparecen algunas garantías individuales consignadas en el artículo 2o (sufragio, derecho de petición, derecho de reunión), pero no se establece una enumeración completa, sino que, en virtud del artículo 4o, se dice que una ley posterior fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

<sup>13</sup>Montiel y Duarte, *op. cit.*, t. II, p. 392.

Por disposición del Constituyente esta futura ley de garantías era denominada ley constitucional. Lo cual le confería un rango superior a las leyes ordinarias, pues no podía derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

El Constituyente quiso que esta importantísima materia fuese examinada con todo detenimiento en condiciones de gran calma y serenidad.

En la sesión del 16 de diciembre de 1846, el diputado Espinosa de los Monteros presentó una proposición para que el Congreso, antes de establecer ninguna prevención constitucional, declarara “que la nación mexicana reconoce en todo individuo de la especie racional, y como inherentes a la dignidad de ésta, los cuatro derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad; y en este último, el fundamento de aquellos tres; así como en todos los cuatro, el origen de la sociedad y del derecho público” y que el Congreso determinara con claridad y precisión los derechos individuales, tanto civiles como políticos, que por la propia Constitución deban quedar protegidos. Ignoro qué suerte haya corrido esta propuesta del diputado Espinosa de los Monteros, pero al parecer no fue aprobada, porque los proyectos de constitución que posteriormente se presentaron no hacen mención de ninguna resolución del Congreso sobre el particular.

Al estarse discutiendo en lo particular el voto de Otero, en la sesión del día 3 de mayo de 1847, el diputado José María Lafragua presentó un Proyecto de Ley Constitucional de Garantías, que fue dispensado de segunda lectura y pasó a la Comisión de Constitución. Al parecer, este proyecto no fue aprobado por el Congreso, pues contradice el texto del artículo 5o del Acta de Reformas.<sup>14</sup>

Quedó pendiente pues, el punto de las garantías individuales, y el Congreso Constituyente de 1847 no reglamentó los derechos del hombre.

En el Congreso siguiente, instalado según la Constitución de 1847, se volvió a tratar el punto de la Ley Constitucional de Garantías Individuales.

La Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, integrada por los señores Otero, Robredo e Ibarra, formuló un dictamen sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales, reglamentaria del artículo 4o del Acta de Reformas.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Véase “Proyecto de Ley de Garantías Individuales presentado por José María Lafragua al Congreso Constituyente en la sesión del 3 de mayo de 1847”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 247-251.

<sup>15</sup>Véase “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado; sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp. 255-289.

La simple lectura de este dictamen nos revela que Otero fue autor principalísimo del mismo, pues en él campean ideas que ya antes había manifestado el legislador jalisciense.

En la exposición de motivos del dictamen se indica que para su redacción se estudiaron las constituciones de Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Bélgica. Particularmente influyó esta última.

Los autores de nuestro proyecto de ley de garantías nos dicen por qué prefieren el estilo de redacción de la Constitución belga de 1831, antes que el de la Constitución francesa de 1815, a pesar de que ambas constituciones contienen o consignan garantías muy similares. Es que la Constitución belga hace de las garantías individuales parte de la Constitución; en tanto que la carta francesa enuncia la garantía, pero remite al legislador ordinario el definir y precisar el alcance y contenido de este derecho individual. “Los franceses tienen el derecho de publicar y hacer imprimir sus ideas conformándose a las leyes que deben reprimir los abusos de esta libertad” (art. 8o de la carta constitucional francesa de 4 de junio de 1814). La misma prerrogativa anterior la consigna la Constitución belga de 1831 en forma imperativa y en frase rotunda que cuadra más al lenguaje de la Constitución: “La imprenta es libre. No podrá establecerse jamás la censura. No se puede exigir fianza alguna de los escritores, editores o impresores. Cuando el autor sea conocido y esté domiciliado en Bélgica, ni el impresor ni el distribuidor pueden ser perseguidos” (art. 18).

Esta Constitución belga de 1831 que influyó tanto en el proyecto de ley de garantías de Otero, Robredo e Ibarra fue votada por diputados católicos partidarios de las doctrinas del Abate Lamennais que, con la divisa de “libertad en todo y para todos”, se unieron con los liberales belgas y dieron a su país una constitución que lleva ya más de un siglo de vida y es la que aún hoy rige.<sup>16</sup>

La clasificación de las garantías que hacen Otero y coautores del proyecto que comentamos, es la de considerarlas en cuatro categorías: libertad, seguridad, propiedad e igualdad.

Esta clasificación viene de la Constitución francesa del 24 de junio de 1793, que en su artículo 2o declaraba estas cuatro garantías como derechos naturales e imprescriptibles. Es la misma clasificación del voto particular de la minoría, de la Comisión de 1842, y coincide también con la propuesta de Espinosa de los Monteros en la sesión de 16 de diciembre de 1846.

<sup>16</sup>Las Doctrinas de Lamennais fueron condenadas por S.S. Gregorio XVI en la Encíclica *Mirari, Vos* de 15 de agosto de 1832, en la que se llama “pestilente error” a la absoluta libertad de conciencia.

Dentro del capítulo libertad quedan comprendidos: la abolición de la esclavitud, la prohibición de contratos en que se obligue al hombre a prestar su trabajo personal por más de cierto número de años, el derecho de traslación dentro y fuera del territorio nacional, la libertad de opinión y la inviolabilidad de la correspondencia.

Dentro de la garantía de seguridad se incluyen las prerrogativas del individuo en materia penal.

Corresponde a la garantía de propiedad el derecho al trabajo, el derecho de propiedad de los bienes, la expropiación, la ocupación de armas, municiones, vestuarios y bagajes por los militares, la proscripción de los préstamos forzosos, la propiedad intelectual, la prohibición a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dictar sentencias en negocios judiciales, y ciertas prerrogativas de los litigantes en los juicios civiles.

En la garantía de igualdad el proyecto comprende: la generalidad de la ley; la abolición de toda discriminación por razón de nacimiento o raza; la prohibición de pérdida del fuero común por delito; la extinción de mayorazgos y vinculaciones, así como también la prohibición de cargos vendibles y hereditarios y la proscripción de los títulos de nobleza.

En el mismo proyecto de ley de garantías individuales se reglamenta la suspensión de las garantías en caso de revolución o invasión extranjera (art. 38).

Los atentados contra las garantías individuales originan responsabilidad perseguible de oficio, y produce acción popular.

Este notable documento político mexicano, obra de Otero, Robredo e Ibarra, ha sido totalmente desconocido por nuestros constitucionalistas y merece un lugar prominente en nuestro derecho público, porque su texto nos revela en forma palmaria el extraordinario adelanto de nuestro derecho constitucional en el siglo XIX y viene a aumentar el prestigio y merecimiento del gran abogado jalisciense, Mariano Otero.

A pesar de que no fue aprobado por el Congreso, es indudable que el proyecto de ley de garantías individuales presentado al Senado de 1849 ejerció influencia considerable en el Estatuto Orgánico de Comonfort y en la Constitución federal de 1857.

### El control político de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847

Dentro de los sistemas de control de la constitucionalidad, los tratadistas distinguen el control político de la constitucionalidad y el control judicial. En el primer sistema es un órgano político el encargado de casar o anular

los actos inconstitucionales, como en el caso de los censores de Pennsylvania, ideados por Franklin, o como el Senado conservador *jurie constitutionnaire* preconizado por Sieyès en su proyecto de Constitución del Año VIII.<sup>17</sup> En el sistema de control judicial es un tribunal, unitario o colegiado, el que, con las formalidades de un juicio, resuelve si un determinado acto es o no contrario a la Constitución. Éste es el sistema que sigue el derecho anglosajón, y también era el del derecho aragonés.

En el Acta de Reformas encontramos diversos preceptos que establecen el control de la constitucionalidad.

En primer término, el artículo 22 prescribe un control para las leyes de los estados que es típicamente político. “Toda ley de los estados que ataque a la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.”

En segundo término, el artículo 23 del Acta de Reformas estatuye un control sobre las leyes de la Federación:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas

Aquí también se trata de un control de constitucionalidad realizado por órganos políticos, pues, la Suprema Corte no decide sino que actúa como órgano político que simplemente desplaza la decisión del caso a las legislaturas de los estados y, posteriormente, una vez declarada por éstas la inconstitucionalidad de la ley, publica la decisión de las legislaturas.

La sola lectura de los preceptos anteriores nos convence de que este procedimiento, además de ser sumamente complicado, no da una respuesta jurídica al problema de si es o no inconstitucional una ley, por la sencilla razón de que quienes deciden en última instancia –los congresos locales– no son los peritos en derecho, sino poderes esencialmente políticos.

El Acta de Reformas de 1847 sólo estuvo vigente durante escasos seis años y en este lapso se presentaron algunos casos de inconstitucionalidad de leyes.

He encontrado tres casos de este tipo:

<sup>17</sup>Barthelemy et Duez, *Traité de droit constitutionnel*, París, 1933, pp. 203 y *passim*.

- a) Un decreto del Congreso de la Unión, por el que se declararon nulos los artículos 2o, 4o, 5o y 6o del reglamento que expidió el gobernador del Estado de México con base en la Ley de Elecciones de 16 de octubre de 1848, aprobada por el Congreso del mismo estado.<sup>18</sup>
- b) En la sesión del Senado de 9 de febrero de 1849 se declaró en los términos del artículo 22 del Acta de Reformas que eran inconstitucionales algunos artículos de la ley de 3 de enero de 1849, expedida por la legislatura del Estado de México, que ordenaba la reducción de capitales piadosos.<sup>19</sup>
- c) El reclamo contra los Tratados de Guadalupe Hidalgo.

Este último caso, sin duda el más importante ejemplo de cómo funcionó el control político de la constitucionalidad en el Acta de Reformas, merece un somero análisis.

El 2 de febrero de 1848 firmaron los plenipotenciarios el tratado de paz y límites que puso fin a la injusta guerra de los Estados Unidos contra México. En virtud de este tratado México hubo de ceder a los Estados Unidos, Texas, Alta California, Nuevo México, y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas.

La aprobación de estos tratados en las Cámaras originó largos y acalorados debates, especialmente en la Cámara de Diputados, donde un grupo de diputados partidarios de la guerra hicieron todo lo posible por lograr su rechazo. Dentro de este grupo se distinguieron los puros y algunos conservadores. Arriaga, Rejón, José María Cuevas, Manuel Doblado y José María del Río militaron en el partido que se pronunciaba por la continuación de la guerra. Pese a sus esfuerzos, por 51 votos contra 35, la Cámara de Diputados en su sesión de 19 de mayo de 1848 aprobó los referidos tratados.

Once señores diputados decidieron presentar a la Suprema Corte un reclamo en los términos del artículo 23 del Acta de Reformas, para el expreso fin de que dicho tribunal sometiese al examen de la constitucionalidad de los tratados predichos, a las legislaturas de los estados.<sup>20</sup>

El recurso, fechado en Querétaro el 19 de mayo de 1848, invoca las siguientes infracciones a la Constitución de 1824 y Acta de Reformas de 1847:

<sup>18</sup>“Documentos relativos a la suspensión de elecciones para la renovación del actual Congreso del estado libre y soberano de México” y que se publican por acuerdo del mismo. Toluca, imprenta de Juan Quijano, 1848.

<sup>19</sup>Véase *El siglo XIX* del día 9 de febrero de 1849.

<sup>20</sup>Estos diputados fueron: Ignacio Muñoz Campuzano, Jerónimo Elizondo, Eugenio María de Aguirre, Manuel Doblado, Vicente Rodríguez, José María Herrera y Zavala, José María del Río, Ponciano Arriaga, José María Mateos, Anastasio Cañedo e Ignacio P. Villanueva.

- a) El artículo 21 del Acta de Reformas ordena que los poderes de la unión deben limitarse al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras, por falta de restricción expresa. La facultad de enajenar parte del territorio nacional no está expresamente conferida a los poderes de la unión; *ergo*, éstos no pueden enajenar parte del territorio de la República. No es obstáculo para esta conclusión el artículo 50 de la Constitución que, en su fracción XIII, confiere al Congreso general la facultad de aprobar tratados de paz, de alianza y amistad, porque dentro de la misma no está expresamente conferida la enajenación del territorio mexicano.
- b) Los Tratados de Guadalupe sólo fueron discutidos en lo general y se declaró que una vez aprobados en lo general, no había lugar a discutir los artículos del tratado en lo particular. Con este procedimiento se violó el artículo 53 de la Constitución, en relación con el artículo 98 del reglamento interior del Congreso, que ordena que haya discusión en lo particular de los proyectos de ley o decreto.
- c) La aprobación del tratado implica una modificación o reforma de los artículos 1o y 7o del acta constitutiva y 2o y 5o de la Constitución federal, pues dichos preceptos establecen cuál es el territorio nacional y qué entidades o estados lo componen; el tratado disminuye el territorio nacional, suprime de su extensión entidades enteras y cercena estados de la Federación. Estas reformas al capítulo geográfico de la Constitución se hacen en el tratado, sin seguirse el procedimiento de reforma a la Constitución, que imperiosamente exige el artículo 28 del Acta de Reformas.
- d) Finalmente, dicen los diputados reclamantes, se desobedece el párrafo 7o del artículo 50 de la Constitución que previene que, para unir dos o más estados, o erigir otro dentro de los límites de los ya existentes, se necesita la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y la ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la Federación. En el caso, no se siguió este procedimiento, ni se obtuvo la mayoría necesaria de votos en las Cámaras, ni se consultó a las legislaturas de los estados.

Los diputados discursantes planteaban con meridiana claridad la oposición entre el orden jurídico interno y el orden jurídico internacional. ¿En el conflicto entre el principio *pacta sunt servanda*, cimiento del derecho internacional, y un precepto de la Constitución, cuál de las dos normas debe prevalecer?

El reclamo de los once señores diputados que impugnaban la constitucionalidad de los Tratados de Guadalupe Hidalgo fue turnado al fiscal de la Suprema Corte de Justicia, licenciado José María Casasola, para que este funcionario formulase su pedimento.

El pedimento del señor fiscal en síntesis sostiene: el artículo 23 del Acta de Reformas concede un reclamo respecto de leyes, exclusivamente. Toda resolución del Congreso, según el artículo 47 de la Constitución, tiene el carácter de ley o decreto. La aprobación que hace el Congreso de un tratado, no tiene el carácter de ley porque la ley es una disposición general que sólo obliga a los súbditos y habitantes del estado sometido a la autoridad del legislador que dicta la ley; en cambio, un tratado de paz liga no solamente a una de las naciones beligerantes, sino a las dos que lo han celebrado. El tratado es un contrato, más bien que una ley. Cuando el Congreso aprueba un tratado, no dicta una ley, sino que emite un decreto. Tan es cierto esto, que la propia Constitución en la fracción XII del artículo 110, atribuye al presidente la facultad de “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso general...” Es decir, la declaración de guerra debe aprobarse por el Congreso, por medio de un decreto, y el tratado que pone fin a la guerra, debe aprobarse también por el Poder Legislativo, mediante un decreto. No siendo la aprobación del Tratado de Paz de Guadalupe Hidalgo una ley, sino un decreto, no es impugnabile en los términos del artículo 23 del Acta de Reformas, y como las facultades de la Suprema Corte en esta materia, son exclusivamente las “expresamente designadas en ella misma (la Constitución), sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”, resulta que no puede la Suprema Corte ampliar su esfera de atribuciones y someter los decretos al procedimiento prescrito por el artículo 23 del Acta de Reformas.<sup>21</sup>

Con fecha 4 de julio de 1848 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación pronunció sentencia<sup>22</sup> en el recurso de inconstitucionalidad promovido en contra de los tratados de paz.

Los considerandos de la sentencia del más alto tribunal afirman: Que entender el artículo 23 del Acta de Reformas, como lo hacen los ocursoantes,

<sup>21</sup>José María Casasola, *Colección de alegaciones y respuestas fiscales, estendidas, en varias negociaciones civiles y causas criminales que se han visto en el Supremo Tribunal de Justicia de la nación, habiendo entre las últimas bastantes célebres; por el señor don José María Casasola, ministro fiscal del mismo Supremo Tribunal*, t. I, México, 1860, p. 55.

<sup>22</sup>Firmaron esta sentencia los señores ministros Felipe Sierra, Juan Gómez de Navarrete, Andrés Quintana Roo, Juan Bautista Morales, José María Aguilar López, José María García Figueroa, Antonio Fernández Monjardín, Mariano Domínguez, M. de Castañeda y Nájera, José Urbano Fonseca, José Arcadio de Villalva y José María Casasola; fungió como secretario don Mariano Aguilar y López.



sería tanto como destruir los principios que establecen las diferencias entre el derecho público constitucional y el internacional o de gentes, que dimana del consentimiento tácito o expreso de las naciones y no del arbitrio de una sola. Nada hay más incontestablemente establecido en la Constitución —dice la Suprema Corte— como la absoluta exclusión de las legislaturas de los estados de todo lo concerniente a las relaciones exteriores, y la facultad de anular un tratado no sólo implica intervenir en las relaciones exteriores, sino que viene a colocar a las legislaturas de los estados en un rango de superioridad, en esta materia, respecto del gobierno federal, pues “el poder que revisa, aprueba, reprueba o modifica, tiene bajo su dependencia a aquel sobre cuyos actos ejerce tal poder”. El artículo 23 del Acta de Reformas —sigue hablando la Suprema Corte— no puede subvertir las bases esenciales de la Constitución, que no puede extender sus disposiciones fuera de su territorio, ni obligar a quienes no habitan en éste: las leyes aludidas en el citado artículo 23 son leyes secundarias, dictadas para el gobierno interior de la nación, y no tratados, que derivan su fuerza del consentimiento de dos estados independientes el uno del otro. Por esto la Constitución en el título 6o, sección 2a, obliga a los estados a guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y “los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera”, donde se insiste en inhibir a los estados toda intervención en materia de relaciones exteriores y, además, se establece una distinción entre ley y tratado. Distinción que repite el artículo 110, fracción XII, cuando habla de la declaración de guerra, previo “decreto” del Congreso general.

Además de las consideraciones legales, la Suprema Corte invoca razones políticas muy serias y atendibles, como son:

los incalculables males que resentiría la nación si por un olvido imperdonable de los más sanos principios, se abriese nuevamente una discusión tan delicada sobre negocio ya terminado, en que una de las partes contratantes ha procedido ya a la ejecución de las obligaciones que contrajo, evacuando las plazas ocupadas, devolviendo las fortalezas que estaban en su poder, entregando las armas que nos habían tomado, y ejecutando el pago de las indemnizaciones en los términos convenidos; que semejante procedimiento por nuestra parte no podría menos de mirarse como una violación irrecusable de la fe pública y de la sagrada inviolabilidad de los pactos respetados aun entre las hordas más incivilizadas y bárbaras, lo que daría un título legítimo para recomenzar con indecible fatalidad las hostilidades felizmente terminadas; y finalmente, que la dignidad y decoro de la nación, salvadas hasta ahora tratando de igual a igual con una de las potencias más poderosas y respetadas de la tierra, se verían altamente comprometidas con la inconsideración de un paso que no podría justificarse con el pretexto de utilidad pública...

Por todo lo anterior, la Suprema Corte declaró no haber lugar a remitir el Tratado de Guadalupe-Hidalgo a las legislaturas de los estados para el examen aludido en el artículo 23 del Acta de Reformas.<sup>23</sup>

La simple lectura del caso más caracterizado de control político de la constitucionalidad de las leyes establecido en el Acta de Reformas nos convence de su inconveniencia, pues, necesariamente lleva a enfrentar a los poderes locales con la Federación. Un sistema tal no podía conducir al país a una vida tranquila del marco de la Constitución, sino que fomentaría la discordia y procrearía la desunión de los estados federados que ya tenían experiencia en eso de “reasumir la soberanía” y que ya sabían organizar “coaliciones” para enfrentarse a la Federación.

El Acta de Reformas fue el último intento, que ya no volverá a repetirse, de conferir el control de la constitucionalidad a órganos eminentemente políticos.

### El control judicial de la constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847

El control de la constitucionalidad por medio del Poder Judicial fue concebido por Otero y reglamentado por el Acta de Reformas en el artículo 25, en los términos siguientes:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes ejecutivo o legislativo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En la terminología del Acta de Reformas no se emplea la voz “amparo” como sustantivo, sino como verbo (“amparán”). Si se usa el vocablo pro-

<sup>23</sup>Sobre este punto pueden consultarse: Casasola, *op. cit.*, t. 1, México, 1860; *Observaciones acerca del parecer fiscal y acuerdo de la Corte Suprema de Justicia; sobre el curso que le dirigieron once señores diputados, reclamando la inconstitucionalidad de los Tratados de Paz, celebrados en el gobierno angloamericano*, México, impreso por Manuel F. Redondas, 1848; *Impugnación a las observaciones hechas al fallo de la Suprema Corte en el negocio de la Paz*, México, imprenta de J. M. Lara, 1848; Archivo Histórico Diplomático Mexicano, núm. 31, *Algunos documentos sobre el Tratado de Guadalupe y la situación de México durante la invasión americana*, prólogo de Antonio de la Peña y Reyes, México, publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1930; Francisco Castillo Nájera, *El Tratado de Guadalupe*, México, 1947.

tección, que después se considerará fórmula ritual en las sentencias, cuando en sus proposiciones emplean la frase “la justicia de la unión ampara y protege...” En realidad el sustantivo amparo era muy frecuentemente usado en la terminología de la curia mexicana y desde la época colonial se hablaba de “amparo de posesión” para referirse a lo que hoy llamamos interdicto; la frase “amparo y protección” se usaba asimismo en los recursos de fuerza que tenían gran similitud con nuestros amparos judiciales; la Constitución yucateca de 1841 emplea el término “amparo” para designar el procedimiento de control constitucional. A partir de 1847 este procedimiento se denominó por jueces y abogados “recurso de amparo” o simplemente “amparo”; así aparecen empleadas estas voces en el primer amparo que se falló, como veremos después, y así también se lee en documentos oficiales, tales como la *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos de 1850*. La expresión “amparo y protección” va muy de acuerdo con la índole del idioma castellano, que tiene propensión a la reiteración y al pleonasma.

Desde luego, la reglamentación del amparo en el Acta de Reformas aparece omisa en un punto de entidad: no comprende en su reglamentación los actos judiciales, sino sólo los actos legislativos y administrativos. La omisión ciertamente es lamentable y hubo de subsanarse después en la Constitución de 1857.

Pero al lado de este error hay aciertos notables y loables.

En efecto, se abarca dentro de los actos justiciables, tanto los federales como los locales, y se atribuye el control de la constitucionalidad a un órgano federal judicial que, al fallar en un juicio determinado, sólo puede pronunciarse respecto del acto que motiva la queja, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto reclamado. Esto como consecuencia del hecho de que el amparo se decide por una sentencia, la cual, por su propia naturaleza sólo es cosa juzgada entre las partes, y sólo respecto de lo controvertido.

El amparo judicial no enfrenta a las autoridades políticas una contra la otra, no aja la dignidad de un poder ni suplanta al legislador con el juez de distrito, lo que sucedería si éste derogase una ley inconstitucional; la ley anulada en un amparo no queda destruida, sólo “perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia”, según feliz frase de Tocqueville.

El artículo 25 del Acta de Reformas sólo traza las líneas generales del amparo, pero no señala detalladamente la forma de sustanciar estos juicios constitucionales, ni dice cuál de los tribunales de la Federación, y en qué grado, debe conocer de estos reclamos.

Desde la promulgación de las reformas de 1847, se hizo sentir la necesidad de reglamentar el artículo 25 del acta, esto es, se pensó que era indispensable expedir una ley del juicio de amparo.

El primer proyecto de Ley de Amparo fue elaborado por el liberal puro, don Vicente Romero, potosino que había sido gobernador de su estado y que participó activamente en la política nacional de mediados del decimonono.

En la sesión de 19 de abril de 1847, al estarse discutiendo el voto particular de Otero, el diputado Romero manifestó en forma muy enérgica la urgencia de que se expidiesen las leyes reglamentarias que anunciaban distintos preceptos del referido voto particular. “Las constituciones a paso acelerado –dice Romero– llevan el sello de la violencia, y si se deja para después lo que es de hoy, no puedo decir el sello que esto deja a los legisladores. Todo se deja al porvenir, y esto no es constituir a la nación.” Como en su opinión los legisladores de entonces querían constituir a la nación democráticamente, concluía Vicente Romero, pidiendo que la Comisión de Constitución presentara a la mayor brevedad los proyectos de leyes constitucionales que anunciaba el voto particular de Otero.

Este proyecto de Ley de Amparo a que se refirió Romero en 1847, es poco probable que se haya redactado, y no tengo noticias de que hubiese sido presentado al Congreso.

Se dio primera lectura al primer proyecto de Ley de Amparo en la sesión de la Cámara de Diputados del 3 de febrero de 1849. El texto de esta notable iniciativa se publicó en el periódico *El globo* de 10 de febrero de 1849, dice así:

Artículo 1o. Los tribunales de la Federación impartirán su protección a todo habitante de la República, siempre que la impetre, en los casos siguientes:

2o. Cuando por cualquier ley u orden se les prive del voto activo o pasivo en las elecciones populares, siempre que tengan los requisitos que exige la Constitución o las leyes electorales constitucionales.

3o. Impartirán su protección siempre que alguna ley, orden, o cualesquiera otra disposición prive de las garantías individuales que concede la Constitución; esta protección anulará los actos que la hayan motivado, y se extenderá a reponer al oprimido al estado en que se hallaba antes de las leyes o disposiciones que le privaron de las garantías constitucionales.

4o. Los tribunales que impartan su protección examinarán si la ley, orden, o actos que se reclaman son contrarios a la Constitución, pudiendo pedir cuantos documentos juzguen necesarios para asegurar su fallo que causará ejecutoria. Como de este fallo debe resultar infracción de algunos artículos constitucionales, siempre que aquél fuese favorable a quien impetre la protección, se pasará testimonio a la Cámara de Diputados, cuando los responsables sean secretarios del despacho o gobernadores de los estados, o a los tribunales competentes si fuesen jueces civiles, militares, eclesiásticos o cualesquiera otra cosa de funcionarios. Estos tribunales son los de la Federación.

5o. Los tribunales que deben conocer en los recursos de protección y amparo, son: la Corte Suprema de Justicia en tribunal pleno, los juzgados de circuito y jueces de distrito, cada uno a prevención y con igual autoridad.

6o. Dentro de ocho días a más tardar se pronunciará el fallo.

7o. Causa responsabilidad toda declaración que no sea arreglada a lo que previene la Constitución en los artículos por los que se pida la protección y amparo.

8o. El infractor perderá el empleo que obtenga y resarcirá los perjuicios que haya causado.

Muchas consideraciones surgen de la lectura de este lacónico proyecto de Ley de Amparo. Es la primera que semeja el balbuceo de quien aún no tiene un concepto cabal de cómo se debía tramitar procesalmente el juicio constitucional. No se establece la forma de la demanda, ni se determinan recursos en el juicio de amparo. Por otra parte, no se expresa con claridad la competencia de los distintos tribunales federales que debían conocer del amparo, pues, promiscuamente se mencionan los jueces de distrito, los Tribunales de Circuito y la Suprema Corte. La responsabilidad de los transgresores de la Constitución aparece enérgicamente trazada siguiendo la tradición de la Constitución de Cádiz. La violación del derecho de sufragio figura en el proyecto, como motivo que hace procedente el amparo, dándose así claramente a los tribunales federales facultades para pronunciarse respecto de asuntos políticos.

El punto más importante del documento que divulgo es, sin género de dudas, el artículo 3o, que en estilo rotundo fija los efectos de la sentencia de amparo: “Esta protección anulará los actos que la hayan motivado, y se entenderá a reponer al oprimido al estado en que se hallaba antes de las leyes o disposiciones que le privaron de las garantías constitucionales.” He aquí el origen de lo que hoy llamamos efectos restitutorios del amparo. Esta fórmula de Romero pasó a nuestras posteriores leyes de amparo y es hoy axioma de nuestro derecho constitucional. Por este solo motivo el nombre de Vicente Romero merece un lugar en las páginas de la historia del derecho patrio.

El proyecto de Ley de Amparo de Vicente Romero no fue aprobado por el Congreso, e igual mala fortuna corrieron otros dos proyectos posteriores: el de los senadores Robredo y Salonio, leído por primera vez en la Cámara de Senadores en la sesión del 21 de marzo de 1849 y el de don José Urbano Fonseca, del año de 1852.<sup>24</sup>

A pesar de que no se llegó a expedir la ley reglamentaria del amparo durante la vigencia del Acta de Reformas, el amparo no fue una mera potencia, sino que se convirtió en acto.

La primera sentencia de amparo que se dictó en México fue la pronunciada el 13 de agosto de 1849. El quejoso fue Manuel Verástegui, la autoridad

<sup>24</sup>Véase *El siglo XIX* de 23 de marzo de 1849 y Silvestre Moreno Cora, *Tratado del juicio de amparo, conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902, p. 524.

responsable el C. gobernador del Estado de San Luis Potosí. El acto reclamado se hizo consistir en la orden dictada por la responsable expulsando del territorio del estado al quejoso; y el juez de distrito que firmó este memorable fallo fue don Pedro Zámamo.

Durante la guerra con los norteamericanos, a finales de agosto de 1847, un desertor del ejército mexicano llamado Eleuterio Quiroz, aprovechándose del descontento que había en la Sierra Gorda<sup>25</sup> por las contribuciones, las alcabalas, los derechos parroquiales, el estanco de tabaco y las levas, logró formar una partida de descontentos, que engrosó con multitud de desertores. Pronto creció el número de los facciosos y Eleuterio Quiroz, que se ostentaba como capitán, lanzó un plan revolucionario, y enarbolando una bandera “con los colores nacionales, la que tenía en la faja blanca un carcax, una espada y una flecha”, logró dominar gran parte de la Sierra de Xichú y amenazaba convertir su revuelta en una guerra de castas, mediante el apoyo de los huastecos potosinos.

La revolución fue sofocada por el general Anastasio Bustamante y el comandante Tomás Mejía, quien capturó a Quiroz y lo fusiló el 9 de octubre de 1849.

Durante el tiempo que duró esta revolución, se rumoreó insistentemente en el Estado de San Luis Potosí, que un vecino de Río Verde que respondía al nombre de Manuel Verástegui, era el cerebro de esta revuelta y había sido el autor del plan revolucionario.<sup>26</sup>

El gobernador de San Luis Potosí, don Julián de los Reyes, acogiendo los rumores que corrían respecto del participio de Manuel Verástegui en la revolución de Sierra Gorda, giró a los prefectos del estado una orden en la que les informaba que había desterrado del estado a don Manuel Verástegui y les mandaba la mayor vigilancia sobre el cumplimiento de la referida orden.

El texto de este documento es el siguiente, y apareció publicado en *El siglo XIX* de 12 de agosto de 1849:

Secretaría de gobierno del Estado de San Luis Potosí. –Circular– Siendo uno de los primeros deberes del Excmo. señor gobernador conservar el orden y la tranquilidad pública, convencido de lo muy perjudicial que sería a la paz interior la permanencia de don Manuel Verástegui en cualquiera de las poblaciones de San Luis, y obsequiando los deseos y la opinión unánime de los buenos potosinos, se

<sup>25</sup>El territorio de Sierra Gorda se creó por decreto del 1o de diciembre de 1853; tuvo por capital a San Luis de la Paz, y subsistió como entidad geográfica hasta que se promulgó la Constitución de 1857.

<sup>26</sup>En *El Universal* de 25 de octubre de 1849 se da noticia del fusilamiento del cabecilla Quiroz y se afirma que éste declaró antes de morir que Verástegui era de los motores de la revolución el que más daño había causado, y que se había apropiado del botín capturado en la toma de Río Verde.

ha visto S.E. en la necesidad de mandar salir fuera del territorio del estado al referido Verástegui, cuyos funestos antecedentes, relaciones con los bandidos de la Sierra, e influencia que ha tenido en los desastres que ellos han hecho pasar sobre los pueblos, son demasiado conocidos. S.E. me previene lo comunique a V.S., recomendándole la mayor vigilancia sobre el cumplimiento de la indicada resolución, y al efecto circulará V.S. esta nota a las demás autoridades de ese departamento, para que si en algún punto de él llegare a presentarse Verástegui, se le haga salir inmediatamente del territorio del estado, dando cuenta. –De orden de S.E. lo digo a V.S., protestándole mi consideración y aprecio. –Dios y libertad. San Luis Potosí, agosto 3 de 1849.– Luis Guzmán.–Señor prefecto de...

Manuel Verástegui ocurrió al juez de distrito de San Luis Potosí y presentó reclamo en los términos del artículo 25 del Acta de Reformas. El gobernador rindió informe sobre los hechos, por oficio del 4 de agosto de 1849, y, sustanciado el reclamo, el juez de distrito pronunció su fallo, que fue la primera sentencia de amparo que se dictó en México. El texto íntegro del documento es el siguiente:

San Luis Potosí, agosto 13 de 1849. Visto el antecedente dictamen y teniendo presente que el artículo 25 del Acta de Reformas impone al juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sean de los supremos poderes de la nación, ya de los estados: que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser un obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente, ni mucho menos que de no dar cumplimiento al citado artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento que se publica debe ser obligatoria; no expresándose en ella lo contrario, como dice muy bien el asesor, y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición constitucional, a pesar de las razones que expresa el señor gobernador del estado en la comunicación que dirigió a este juzgado el 4 del corriente por conducto de su secretaría, por no ser suficientes para no observar lo que manda la ley con objeto de proteger las garantías individuales, y siendo como es cierto que el mismo señor gobernador expidió contra don Manuel Verástegui la orden de destierro que motivó el discurso que ha dado lugar a la formación de las antecedentes actuaciones, contraviniendo a lo dispuesto por el supremo gobierno de la unión a consecuencia de la ley de 24 de abril del corriente año, y cometido un verdadero ataque a las garantías individuales que deben respetarse siempre por cualquiera autoridad, por estar afianzadas en la Constitución y ser este conforme al buen orden y comunal provecho de la sociedad; por tales fundamentos y demás que se contienen en el precitado dictamen a que me refiero, se declara

que este juzgado dispensa a don Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad de lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del estado, sin que preceda la formación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución; debiendo quedar entretanto en el pleno uso de los derechos y libertad que la misma carta fundamental le concede como ciudadano mexicano. Comuníquese esta disposición al interesado para su inteligencia, dándole copia testimoniada de ella si la pidiere.

Hágase igual comunicación por medio de la correspondiente nota al supremo gobierno del estado, para el debido acatamiento de este fallo y sus efectos, manifestándole a la vez que el juzgado en manera alguna espera se le obligue a usar de los recursos que la ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones, estando como se halla dispuesto a conservar la dignidad de este tribunal, a hacer que sus fallos sean debidamente respetados, y dése cuenta con todo al supremo gobierno de la unión, para los efectos que hubiere lugar. El señor don Pedro Zámamo, primer suplente del juzgado de distrito en actual ejercicio por ausencia del propietario, así lo decretó, mandó y firmó por ante mí, de que doy fe.—Pedro Zámamo.—Manuel de Arriola.

Llama la atención el estilo de este fallo tanto porque emplea la fórmula de “este juzgado dispensa a don Manuel Verástegui la protección que solicita”, como por la enérgica aseveración que hace de que está dispuesto el juez a hacer respetar y cumplir sus disposiciones y a conservar la dignidad del tribunal.

Parece que el gobernador, dizque un día antes de ser notificado del amparo anterior, revocó el acto reclamado, seguramente convencido de su error, o bien temeroso de la responsabilidad en que podía incurrir, pero esto no impidió que el gobernador dirigiese un oficio al juez de distrito, lo que originó una interesante polémica entre estas dos autoridades.

En su comunicación, el gobernador manifiesta sorpresa por los términos conminatorios del fallo.

No se trata —dice don Julián de los Reyes— de la persona de don Manuel Verástegui... trátase de la soberanía del estado, de la independencia en su régimen y gobierno interior, garantizadas por la ley fundamental de la República... Porque si un juez, a pretexto de protección impartida a un particular quejoso, puede intimar a un gobierno, a un cuerpo legislativo, al presidente, a las Cámaras mismas, que obedezcan su decreto judicial, conminando a estas autoridades con el amago de la fuerza si llevan adelante sus resoluciones, preciso es renunciar a toda idea de orden; fuerza es decir que es una ilusión la soberanía de los estados, de la nación toda, pues que la autoridad, ya de los poderes particulares, ya de los generales de la federación, está subordinada, está sujeta al arbitrio y resolución de un juez... Un juez intimando autos contrarios a las resoluciones



de los poderes de un estado, a las de los supremos de la unión, exigiendo su acatamiento y amagando con la fuerza si no se obedecen sus providencias, es una anomalía, es un elemento más de desorden, de anarquía y de disolución en nuestro infortunado país...

Enseguida el gobernador expone el principal argumento de la responsable: no puede concederse ningún amparo, mientras no estén reglamentados los artículos 5o, 25 y 27 del Acta de Reformas. El argumento, que podía tener algún valor en lo atinente a la falta de reglamentación del artículo 25, era débil en lo relativo a la falta de ley reglamentaria de garantías individuales, varias de ellas consignadas en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824; pero, sobre todo, el principal motivo del fallo del juez de distrito era que el gobernador, en el acto reclamado, había infringido una ley federal (la de 24 de abril de 1849), y respecto de esto el ejecutivo de San Luis Potosí guardó absoluto silencio.

El juez de distrito contestó la protesta en una comunicación digna y enérgica, fechada el 29 de agosto de 1849.

Espigaré de la respuesta del juez. Principia por aclarar: “Que no era una autoridad subalterna la que en aquel acto se dirigía al gobierno, sino un tribunal de la Federación en uso de la solemne, y si se quiere, suprema atribución que la ley le cometió en el artículo 25 del Acta de Reformas.”

Y después sienta esta aseveración:

La Constitución dice bien claramente que los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque (llamo aquí la atención de V.S.) de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados... Tiene V.S. de la manera más clara y terminante, de aquella que no admite interpretación ni tergiversación alguna, cómo la ley sometió con facultad incuestionable, a un gobierno, a un cuerpo legislativo, al presidente, a las Cámaras, a la autoridad de un juez; y que desde luego, éste puede intimar a los supremos poderes mencionados el acatamiento a sus fallos; pues entonces no es hombre el que habla; es el hombre juez el que comunica a estas supremas autoridades la voluntad soberana, el precepto respetable de la ley; y a su yugo siempre, y mucho más en el sistema republicano, todos deben sumisos la cerviz doblar.

Me toca a mi vez decir: si esto no fuera así, si las Cámaras mismas de la unión, si el presidente de la República, si el cuerpo legislativo o el gobernador de un estado, fuesen absolutos en sus facultades; si estos funcionarios no reconociesen diques de ninguna clase; si nada, ni nadie pudiera poner coto a sus demasías: ¿qué clase de sistema republicano fuera el que nos rigiera? Llamarnos entonces republicanos, fuera la injuria, el más atroz sarcasmo que pudiera inventarse,

pues que así no hay duda, el poder más despótico, el dictatorial más absoluto, sería el que nos rigiera. Este mal, sin disputa, fue el que quisieron evitar los legisladores al sancionar el artículo 25 de la ley que nos ocupa.

Y aludiendo a la falta de ley reglamentaria del amparo, dice el juez:

No es un obstáculo para que los jueces de distrito dejasen de obrar pues la ley a menos que lo hubiese prohibido expresamente al conceder aquella facultad, quiso que se obrase en los términos comunes y acostumbrados, mientras se promulgase la nueva fórmula a que debieran arreglarse los procedimientos, porque en efecto la ley previno que estos tribunales amparasen a los ciudadanos en el ejercicio y conservación de sus derechos, y sabido como lo es, que los mexicanos tienen derechos, tienen garantías, ¿es por ventura nuevo el juicio de amparo y su fórmula, en el goce y posesión de alguna cosa, para que la falta de este nuevo formulario prometido por la ley, sea un inconveniente de tanta importancia que los habitantes de la República se queden sin amparo en sus garantías, y sujetos a las arbitrarias tropelías de los altos funcionarios, cuando la ley de una manera tan clara y terminante ha mandado aquello, tratando de impedir esto como mal tan grave?

Nótese la expresión “¿es por ventura nuevo entre nosotros el juicio de amparo?”

Finalmente, el juez de distrito le dice al gobernador: “Yo no te amagué con la fuerza, pero tú entendiste, y entendiste bien, que si no cumples con mi sentencia, puedo legalmente exigir del jefe de las armas que cumpla mi ejecutoria.”

El amparo había pasado del precepto abstracto de la ley, a la vida.

Pocos meses después se presentó un segundo juicio de amparo.

En efecto, a fines de 1849, se promovió en la legislatura de Coahuila la unificación de este estado con el de Nuevo León; varios individuos, partidarios de la unificación predicha, quisieron demostrar su entusiasmo y adhesión a esta causa por medio de repiques de campanas y otras manifestaciones públicas. El gobernador de Coahuila multó a los manifestantes y uno de ellos ocurrió al juez de distrito en Saltillo impetrando el amparo de la justicia federal. El juez lo amparó y pidió el auxilio de la fuerza pública al comandante general de la plaza. El gobernador se quejó ante el Presidente de la República, don José Joaquín de Herrera, quien privó de su empleo al juez de distrito y destituyó al comandante general.<sup>27</sup>

<sup>27</sup>Véase *Diario Oficial del Sur o Gobierno* de 26 de diciembre de 1849 y Manuel Rivera Cambas, *Los gobernantes de México*, México, 1873, p. 371.

Varios amparos también se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia, o bien llegaron a ella en grado de apelación o revisión, pues, en la relación estadística de dicho tribunal, correspondiente al año de 1849, aparece que entraron catorce amparos, los cuales se distribuyeron entre la segunda y la tercera sala de dicho cuerpo colegiado.

Todos estos amparos fueron sobreseídos por falta de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo.

En febrero de 1850, el señor licenciado don Marcelino Castañeda, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, en su memoria presentada al Congreso en febrero de 1850, hizo valer una iniciativa para que el Poder Legislativo decretase que entre tanto no se dictase la ley reglamentaria respectiva, quedase en suspenso la ejecución del artículo 25 del Acta de Reformas.

Es de advertirse que en el documento antes citado, don Marcelino Castañeda, abogado de alto coturno y después constituyente en el Congreso de 1857, manifiesta desconocer los principios elementales del amparo, pues no alcanza a comprender la verdadera majestad del oficio del juez de distrito e incurre en el grave error de considerar a éste una autoridad muy inferior a los poderes de los estados de la Federación. ¡El mismo error del gobernador de San Luis en el amparo de Verástegui!

Dice así en su memoria el ministro Castañeda:

El artículo 25 del Acta de Reformas es eminentemente conservador, y establece un principio digno de un pueblo verdaderamente libre; pero sí sabiamente combinado debe ser un escudo del ciudadano contra la arbitrariedad de las autoridades supremas, cuando permanezca tan solo anunciado, sin ley que lo reglamente y sea en consecuencia mal entendido y peor aplicado, no puede ser otra cosa sino un nuevo elemento de discordia lanzado en nuestra desquiciada sociedad. Así lo comprueban sucesos tan recientes como desagradables, acaecidos en los estados de San Luis Potosí y Coahuila, en donde puede decirse que las disposiciones legislativas han quedado, bajo cierto aspecto, subordinadas al juez de distrito. Otro tanto sucedería en los demás estados si siguieran el ejemplo de los últimos, y si esa conducta llegase a adquirir el carácter de práctica universalmente recibida y acatada.

En el artículo indicado se establece realmente un poder moderador, cuya acción se ejerza sobre los otros poderes del estado; y siendo aquella atribución de carácter tan elevado, siendo no menos respetables y dignas de consideración las personas sobre quienes se versa, sería una monstruosidad que se ejerciera por autoridades muy inferiores en su clase contra las de una órbita superior. Una legislatura, un gobierno, son de más respetabilidad que un juez de distrito, y sería degradarlos demasiado al sujetarlos a éstos. Parece que la razón natural indica que la autoridad que puede corregir las disposiciones de otra, sea por lo menos igual ya que no superior a ella.

Las ideas del ministro Castañeda fueron las que hicieron que en lo sucesivo no se concediesen amparos a los quejosos y el argumento de la falta de ley reglamentaria impidió el desarrollo de esta institución, no solamente durante la vigencia del Acta de Reformas, sino aún después, ya que al establecerse el amparo nuevamente en la carta de 1857, se suspendió su vigencia entretanto que no se dictó la primera ley reglamentaria, o sea la Ley de Amparo de 1861.

A pesar de esta confusión en las ideas, y pese a la falta de ley reglamentaria del juicio constitucional, el amparo se apoderó de la conciencia nacional, y es indiscutible timbre de gloria para los constituyentes de 1847.

# La obra legislativa del Segundo Imperio

Óscar Cruz Barney

## Introducción

En 1857 la elección presidencial favoreció a D. Ignacio Comonfort y quedó D. Benito Juárez en la vicepresidencia. El 17 de diciembre se presentó el Plan de Tacubaya, que abolía la Constitución de 1857 pero dejaba a Comonfort en el poder. Juárez y algunos diputados fueron encarcelados y Comonfort terminó uniéndose al Plan, lo mismo que algunos estados de la República. El 11 de enero de 1858 nuevos levantamientos nombraron como jefe a Zuloaga y desconocieron a Comonfort, quien ante los acontecimientos regresó al lado liberal y dejó en libertad a Juárez. Después de unos días de lucha, Comonfort entregó el mando y se embarcó a Estados Unidos.

Por su parte, Juárez se dirigió a Guanajuato y el 19 de enero de 1858 declaró establecido allí su gobierno y organizó su gabinete. Juárez publicó un manifiesto por el que restableció el gobierno constitucional y dio inicio a la Guerra de Reforma. Mientras tanto, en la capital, una comisión de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente y éste tomó posesión de su cargo el 23 de enero. A partir de entonces podemos hablar de dos gobiernos: el liberal de Juárez y el conservador de Zuloaga.

En febrero Juárez llevó su gobierno a Guadalajara y le encomendó el mando del ejército al general Anastasio Parrodi, quien habría de combatir al ejército conservador al mando de Luis G. Osollo. Después de una serie de derrotas los libe-

## Sumario

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                           | 1  |
| El Estatuto Provisional del Imperio<br>Mexicano de 10 de abril de 1865 ..... | 6  |
| El Proyecto de Constitución<br>del Imperio Mexicano .....                    | 9  |
| La tarea codificadora .....                                                  | 13 |
| El régimen jurídico del comercio<br>exterior .....                           | 19 |
| La defensa costera y el combate al<br>contrabando .....                      | 23 |
| Recopilaciones de legislación imperial. . . . .                              | 25 |
| La caída del Segundo Imperio. . . . .                                        | 26 |
| Bibliografía .....                                                           | 27 |

rales tuvieron que abandonar Guadalajara para dirigirse a Colima y de allí a Veracruz, desde donde empezaron a despachar a partir de mayo de 1858.

Los estados que apoyaban a Juárez eran Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Colima y Veracruz, en oposición a los de México, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Durango, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Yucatán que optaron por la opción conservadora.

En diciembre de ese año, el general conservador Miguel María Echegaray se pronunció por el Plan de Navidad, distinto del de Juárez y Zuloaga, por el que ascendió el general Miramón a la presidencia en febrero de 1859.<sup>1</sup> Éste se dirigió a Veracruz para sitiarlo, pero tuvo que levantar el sitio debido a que Santos Degollado se dirigía a la capital. Degollado fue derrotado por Leonardo Márquez antes de la llegada de Miramón, pero el objetivo de levantar el sitio de Veracruz se había logrado.

El primero de abril de 1859 llegó Robert McLane, el representante del gobierno de Estados Unidos, quien después de reconocer el gobierno juarista entró en negociaciones con Melchor Ocampo a fin de reajustar los límites fronterizos, incluyendo Baja California del lado estadounidense y el derecho de vía perpetuo por el Istmo de Tehuantepec, entre otras cosas. El tratado se firmó el primero de diciembre de ese año y fue ratificado por Juárez. En febrero se sometió al Senado estadounidense pero, pese a la insistencia del presidente Buchanan, no mereció su aprobación por el desequilibrio que acarrearía a Estados Unidos.

Los conservadores reanudaron relaciones con España en septiembre de ese año mediante el Tratado Mon-Almonte, por el que se obligaron a indemnizar a los españoles afectados por una serie de delitos cometidos en Durango contra ellos. El gobierno de Juárez no aceptó el tratado ni la representación de Juan N. Almonte; este desconocimiento habría de tener graves consecuencias para Juárez en la Guerra de Intervención.

Juárez publicó en Veracruz las Leyes de Reforma que, entre otros puntos, establecían la separación entre la Iglesia y el Estado.<sup>2</sup> El gobierno conservador, por su parte, contrató con la casa suiza Jecker un empréstito por 750 mil pesos a cambio de bonos del Estado por 15 millones de pesos, otro argumento más para la Intervención Francesa. En 1860, Miramón decidió intentar nuevamente la toma de Veracruz, para lo que adquirió dos buques de vapor en la Habana, uno llamado *Marqués de la Habana* y el otro *Gene-*

<sup>1</sup>Sobre él consúltese a José Fuentes Mares, *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

<sup>2</sup>Sobre éstas y la Constitución de 1857 véase Ricardo García Granados, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía Económica, 1906.

ral *Miramón*, al mando del almirante Tomás Marín. Juárez, al enterarse de los planes de *Miramón*, acordó con el estadounidense Turner, comandante de una escuadrilla de los Estados Unidos fondeada en Veracruz, que apresara los vapores por considerarlos piratas.<sup>3</sup> El apresamiento se llevó a cabo en las aguas de Antón Lizardo y Marín fue encarcelado en Nueva Orleans como pirata. *Miramón* calificó esta acción como traición a la patria porque en ella intervinieron fuerzas extranjeras. A partir de ese momento las fuerzas liberales empezaron a ganar terreno sobre las conservadoras, que perdieron Guanajuato y todo El Bajío. En noviembre, tras la caída de Guadalajara, *Miramón* declaró a la capital en estado de sitio. González Ortega, al mando de las tropas liberales, se enfrentó con *Miramón* en San Miguel Calpulalpan y lo venció. El 25 de diciembre por la mañana entraron en la capital las tropas de González Ortega, que precedieron la entrada triunfal de los liberales el 1o de enero de 1861. Juárez arribó el 11 e inmediatamente expuso la dirección de su gobierno y la decisión de extender las leyes expedidas en Veracruz como desarrolladoras de los principios constitucionales. En ese mes recibió al ministro de Estados Unidos, en febrero a los de Prusia e Inglaterra y en marzo al de Francia.

Al poco tiempo, Zuloaga se autoproclamó presidente y fue apoyado por los generales y jefes del partido conservador, por lo que se reiniciaron los combates. En la capital las conspiraciones no se hicieron esperar y las acusaciones contra Juárez por traición a la patria al haber firmado el Tratado McLane-Ocampo se hicieron presentes.

El Congreso autorizó al gobierno a tomar las medidas necesarias contra los reaccionarios y se suspendieron las garantías constitucionales. En julio se declaró presidente constitucional a Juárez y el día 15 éste prestó juramento. González Ortega fue nombrado presidente de la Suprema Corte de Justicia. La falta de recursos para sostener la guerra obligó al gobierno a decretar la suspensión de pagos, lo que provocó la ruptura de relaciones diplomáticas con Francia e Inglaterra el 25 de julio.

Al finalizar 1861 los conservadores estaban ya casi sofocados. En diciembre de ese año y enero del siguiente desembarcaron en Veracruz fuerzas de España, Inglaterra y Francia unidas por la Convención de Londres, lo que llevó a Juárez a hacer preparativos para una posible guerra con los inva-

<sup>3</sup>Para tal efecto, se emitió la *Circular del Ministerio de la Guerra de 25 de febrero de 1860 por el que se declara que los buques de la escuadrilla de D. Tomás Marín deben ser considerados como piratas*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, núm. 5094, t. VIII, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

sores, como confiarle el mando del ejército de oriente al general Ignacio Zaragoza.<sup>4</sup>

José María Gutiérrez de Estrada —expatriado después de haber manifestado en 1840 la conveniencia de una monarquía en México al general Anastasio Bustamante—, junto con José María Hidalgo<sup>5</sup> y Juan Almonte solicitaron insistentemente en Europa el establecimiento de una monarquía en el país. Gutiérrez pensó en Fernando Maximiliano de la casa de Habsburgo, y en 1861 Hidalgo convenció a la Emperatriz Eugenia para que les brindase su apoyo y ésta, a su vez, a Napoleón III.

En enero de 1862, los representantes de España, Inglaterra y Francia se reunieron en Veracruz para discutir sobre las reclamaciones a México. Francia exigió una suma fuera de toda realidad, que no fue apoyada por los otros dos representantes.

El gobierno de Juárez designó como su representante a Manuel Doblado, quien en La Soledad se entrevistó con Prim, Sir Charles Wyke y Dubois de Saligny. La entrevista resultó un triunfo para México, pues se reconoció que el país no necesitaba de potencia exterior alguna para consolidar su forma de gobierno. Se autorizó a las tropas extranjeras a ocupar ciudades hacia el interior, siempre que se mantuviera el pabellón nacional. En esos momentos arribó Juan N. Almonte para hacer proselitismo en favor del Imperio, asegurando traer poderes de las tres potencias presentes en el territorio mexicano. Sus proyectos chocaron con la oposición de Prim y Wyke.

Zaragoza, mientras tanto, vigilaba los movimientos de las tropas extranjeras que se habían movilizado de acuerdo con el Tratado de La Soledad. Juárez expidió, el 25 de enero, una ley<sup>6</sup> que fijaba la pena de muerte a quienes conspiraren en contra de la independencia de México, previniendo lo que pudiera suceder. Sin embargo, Saligny protegía a los conspiradores y su actitud terminó por acarrear el retiro de las tropas de Wyke y Prim por considerar que su conducta era contraria a lo pactado en Londres.<sup>7</sup> Con la partida de las tropas de España e Inglaterra, los franceses se retiraron a Paso Ancho, de acuerdo con lo pactado en La Soledad. El 12 de abril el

<sup>4</sup>Sobre este periodo véase José Fuentes Mares, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963. Consúltese también el tomo primero de E. Lefèvre, *Documentos oficiales recogidos en la secretaria privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en Méjico*, s.e. Bruselas-Londres, 1869.

<sup>5</sup>Quien escribió *Proyectos de monarquía en México*, pról. de Ángel Pola y Benjamín Gyves, México, F. Vázquez, editor, 1904, describiendo las tareas de la comisión imperial mexicana en Miramar.

<sup>6</sup>Es la Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales. Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. IX, pp. 367-371.

<sup>7</sup>Martín Quirarte, *Visión panorámica de la historia de México*, Cultura, México, 1966, pp. 142-143.



gobierno expidió un decreto<sup>8</sup> en el que explicaba la situación y llamaba a las armas a los mexicanos.

En Orizaba se estableció un gobierno conservador presidido por Almonte. Por su parte, Lorencez, en vez de retroceder a Paso Ancho, avanzó con el ejército francés hacia Orizaba, con lo que se inició el conflicto armado con Francia. El primer enfrentamiento se dio en el Fortín. En Córdoba los invasores se preparaban para avanzar sobre la capital y Zaragoza se situó en las cumbres de Acultzingo para detenerles, aunque sin éxito, por lo que las tropas francesas llegaron hasta San Agustín del Palmar. Zaragoza se concentró en Puebla y el 5 de mayo de 1862 venció a las tropas francesas. Sin embargo, la victoria favoreció a los invasores en las batallas que siguieron, lo que decidió a Zaragoza a no avanzar sobre Orizaba sin retirarse al otro lado de las cumbres para reorganizarse; en septiembre de ese año murió enfermo.

González Ortega quedó al mando de la defensa de Puebla, que fue sitiada por el ejército comandado por Federico Elías Forey y tomada el 19 de mayo de 1863. Al enterarse de la noticia, Juárez abandonó la capital y llevó el gobierno a San Luis Potosí.

El 3 de octubre de ese año, José María Gutiérrez de Estrada se presentó en Miramar para ofrecerle la corona del Imperio Mexicano a Maximiliano de Habsburgo, quien contestó que necesitaba el voto unánime de los mexicanos para aceptar. Los conservadores procedieron a levantar una serie de actas de adhesión en las zonas ocupadas y las enviaron a Maximiliano, quien a su vez se entrevistó con Napoleón III.

Maximiliano renunció a sus derechos sobre la corona de Austria y el 10 de abril de 1864 aceptó la corona del Imperio Mexicano, estampando su firma en los Tratados de Miramar.

En junio de 1863 Forey creó en México una Junta Superior de Gobierno que se habría de integrar con 35 personas que tendrían facultades para designar al Poder Ejecutivo y convocar una Asamblea de Notables que adoptara la forma de gobierno que el país deseara. Se optó por la monarquía y se ofreció el trono a Maximiliano. Forey informó a Napoleón III que la situación en México era complicada, pues había una fuerte tendencia a un gobierno reaccionario, contrario a los intereses de Francia. En ese momento se le ordenó a Forey entregar el mando a Francisco A. Bazaine y que regresara a Europa; Saligny también fue mandado llamar. Bazaine se enfrentó con el arzobispo Pelagio Antonio Labastida, quien ocupó un lugar en la Regencia y se rebeló por la determinación del primero de no tolerar ningún régimen conservador, sin que sus protestas tuvieran mayor éxito.

<sup>8</sup>Puede consultarse en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. IX, pp. 423-430.

El 28 de mayo de 1864 arribaron a Veracruz Maximiliano y Carlota, y entraron en la ciudad de México el 12 de junio. En los primeros momentos el Imperio tuvo un gran número de adeptos, además de que Juárez y los liberales estaban siendo empujados cada vez más hacia el norte.

Maximiliano deseaba conciliar a los diversos partidos para que trabajaran con él.

### El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865

Maximiliano de Habsburgo, quien había ofrecido dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales expidió una serie de medidas que confirmaban las Leyes de Reforma.<sup>9</sup> En el ámbito constitucional expidió, en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano<sup>10</sup> que como proyecto de una futura constitución habría de regir el desarrollo del Segundo Imperio.

Como bien señala Jaime del Arenal, no se trata de una Constitución en sentido estricto, “sino más bien de un plan de organización política y administrativa previo a la definitiva que revestiría el Imperio cuando se aprobara la Constitución.”<sup>11</sup>

El Estatuto se divide en 18 títulos y 81 artículos en donde se establecía que la forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El

<sup>9</sup>Se hicieron diversos esfuerzos de recopilación entre los que destacan el de José Sebastián Segura, que cubre de 1856 a 1861, titulado *Código de la reforma ó colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, México, Imprenta Literaria, 1861. La segunda recopilación en esta materia fue la obra de Manuel Payno bajo el título de *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, a la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la iglesia...*, 2 vols., México, Imprenta de J. Abadiano, 1861. La tercera recopilación corresponde a la pluma del destacado jurista Blas José Gutiérrez Flores Alatorre y se conoce como *Nuevo Código de la Reforma* aunque lleva por título: *Leyes de reforma; colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año 1855 al de 1868*, 3 vols. en 5 ts., 1868-1870. Sobre desamortización la obra de Luis G. Labastida, *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, órdenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron las últimas*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.

<sup>10</sup>Su texto en Miguel Carbonell, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

<sup>11</sup>Jaime del Arenal Fenochio, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999, p. 299.

Imperio se componía por ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada distrito en municipalidades. Se creaban, además, nueve departamentos ministeriales y un Consejo de Estado: ministro de la Casa Imperial, ministro de Estado, ministro de Negocios Extranjeros y Marina, ministro de Gobernación, ministro de Justicia, ministro de Instrucción Pública y Cultos, ministro de Guerra, ministro de Fomento y ministro de Hacienda.

En cuanto a la administración de justicia, ésta sería impartida de acuerdo con la Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio del 18 de diciembre de 1865, que integraba al Poder Judicial de la siguiente forma.<sup>12</sup>

1. Jueces municipales
2. Tribunales Correccionales
3. Tribunales Colegiados y Juzgados de Primera Instancia
4. Tribunales Superiores
5. Tribunal Supremo

Establece además, el Ministerio Público como órgano del gobierno y de la sociedad. Se trata de la Ley para la Organización del Ministerio Público de 19 de diciembre de 1865.<sup>13</sup>

Se establecen jueces privativos de hacienda pública y se reinstalan los ciertamente necesarios Tribunales Mercantiles. Se crea también un Tribunal de Cuentas para el examen y liquidación de las cuentas de todas las oficinas de la Nación.

El Título XV trata de las garantías individuales, por ejemplo las de igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, ejercicio de la libertad de culto e imprenta. Igualmente se garantizaba que las aprehensiones debían ser hechas por las autoridades competentes y mediante mandato escrito y firmado. Las garantías individuales se desarrollaron mediante una ley especial.

El Estatuto fue el reflejo de la preocupación por consolidar jurídicamente al Imperio, “lo que importaba entonces no era tanto cómo contar con una Constitución, sino tener una base legal que permitiera y facultara la ordenación de la vida política, administrativa y judicial.”<sup>14</sup>

<sup>12</sup>Su texto fue publicado en el *Boletín de las Leyes*, núm. 10, 18 de diciembre de 1865, pp. 513-540. También en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865.

<sup>13</sup>Su texto en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, t. 7, *op. cit.*, México, 1865.

<sup>14</sup>Jaime del Arenal Fenochio, “Estatuto...”, *op. cit.*, p. 306.

Cabe destacar, con Jaime del Arenal, que el Estatuto tuvo vigencia práctica y validez jurídica, lo primero por que fue la base para la promulgación de diversas leyes que tuvieron plena vigencia en el Imperio, lo segundo porque se le reconoció esa validez jurídica tanto por autoridades como por los “miles de habitantes que aceptaron la forma monárquica de gobierno que éste sancionaba.”<sup>15</sup>

En ese año se publicó una colección relacionada con el Estatuto titulada *Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865. Se trata de una breve recopilación que incluye las siguientes disposiciones:

1. Decreto sobre la Regencia del Imperio.
2. Reglamento para las Audiencias públicas Imperiales.
3. Orden Imperial del Águila Mexicana.
4. Orden Imperial de Guadalupe.
5. Orden Imperial de San Carlos.
6. Medalla Civil y Militar.
7. Cruz de Constancia.
8. Decreto nombrando al Ministro de la casa Imperial, Gran Canciller de la Orden de Guadalupe.
9. Reglamento del Consejo de Ministros.
10. Reglamento de Audiencias Ministeriales.
11. Decreto sobre el Gran Sello del Estado.
12. Creación del Consejo de Estado y su Reglamento.
13. Archivos generales del Imperio.
14. Comisarios y visitadores Imperiales.
15. Atribuciones de los nueve Departamentos Ministeriales.
16. Cuerpo Diplomático y Consular.
17. Prefecturas Marítimas y Capitanías de Puerto.
18. Prefectos, subprefectos y Corporaciones Municipales.
19. Dirección de Puentes, Calzadas, Caminos de Fierro, etc.
20. Academia Imperial de Ciencias.
21. Junta de Colonización.
22. Reglamento de la Junta de Colonización.
23. Junta protectora de las clases menesterosas.
24. Ley Orgánica del Ejército.
25. Decreto sobre Guardia rural, móvil y estable.
26. Reglamento de la Guardia rural, móvil y estable.

<sup>15</sup>*Ibidem*, p. 313.

27. Instrucciones relativas a la organización de la Guardia rural, móvil y estable.
28. Instrucciones del Emperador a los Prefectos Políticos.
29. Decreto sobre vagos.
30. Decreto creando una Casa de Inválidos.
31. División territorial.
32. Decreto sobre Tolerancia de Cultos.
33. Decreto sobre la Imprenta.

Como se puede observar, durante el Segundo Imperio se expidieron numerosas disposiciones de organización administrativa, guerra, marina, beneficencia, órdenes, comercio y protección al indígena,<sup>16</sup> a lo que hay que sumar una Ley sobre Garantías Individuales, otra sobre nacionalidad, sobre festividades nacionales, sobre beneficencia, una Ley sobre Trabajadores, Tribunales y Juzgados, Abogados, Notarios y Escribanos, Ley del Registro Civil, Ley sobre Tierras y Aguas, Salubridad Pública, y muchas otras más.

## El Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano

La Archiduquesa Carlota escribió un *Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano*, si bien esto, como señala Jaime del Arenal, “...no necesariamente obliga a concluir que fuera la autora del texto constitucional que contiene, pues bien pudo haberlo copiado de un ejemplar de autor diverso...”<sup>17</sup>

El documento está redactado en 14 páginas, dividido en nueve títulos a saber:

- Título I. Sin denominación
- Título II. Del Imperio
- Título III. Del Consejo de Estado
- Título IV. Del Senado
- Título V. Del Poder Judicial

<sup>16</sup>Véase Ángel Barroso Díaz, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, t. I, México, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, 1981. Asimismo Jaime del Arenal Fenochio, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991.

<sup>17</sup>Jaime del Arenal, “El proyecto de constitución del Segundo Imperio Mexicano: Notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, México, Escuela Libre de Derecho, 2000, p. 26. El texto del proyecto se transcribe por Jaime del Arenal en su trabajo citado, pp. 40-45.

Título VI. De las Provincias y los Municipios

Título VII. De la Hacienda

Título VIII. De la Fuerza Pública

Título IX. Disposiciones Generales y Transitorias.

Destaca Jaime del Arenal que para septiembre de 1863 ya existía el proyecto de Constitución, habiendo intervenido en su elaboración tanto Maximiliano de Habsburgo como José Manuel Hidalgo. El proyecto se presentó para su discusión a Napoleón III. Una copia del Proyecto se envió al Rey Leopoldo I de Bélgica.<sup>18</sup>

En cuanto a su contenido, cabe destacar los siguientes puntos:

#### Título I

1. Se declara a la nación mexicana libre, soberana e independiente.
2. La igualdad ante la Ley de todos los mexicanos.
3. Ningún mexicano puede ser privado de su libertad sino con arreglo a las leyes.
4. No puede imponerse pena alguna sino por juez o tribunal competente.
5. No puede privarse a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa indemnización.
6. La intolerancia religiosa.
7. Libertad de prensa.

#### Título II. Del Imperio

1. La forma de Gobierno es la del Imperio Constitucional.
2. Los poderes constitucionales del Emperador son hereditarios.
3. Inviolabilidad del Emperador y su familia.
4. Establecimiento de un catálogo de facultades exclusivas del Emperador entre las que destacan la facultad de promulgar leyes, conmutar o disminuir las penas, acuñar moneda, conceder títulos nobiliarios, conferir condecoraciones, iniciar leyes, declarar el estado de sitio de provincias o ciudades, mandar sobre las fuerzas de mar y tierra, declarar la guerra, firmar la paz, nombrar y revocar a sus ministros libremente y sancionar los acuerdos del Senado.

#### Título III. Del Consejo de Estado

1. Se crea un Consejo de Estado con consejeros ilimitados en su número.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 31.

2. Sus atribuciones son: preparar los proyectos de ley, de reglamentos para la administración pública y de resolver las dudas sobre legislación y administración por iniciativa del Emperador.

#### Título IV. Del Senado

1. En cuanto a su composición, éste se integra por los príncipes de la familia imperial que hubieren llegado a la mayoría de edad, los Cardenales, los Arzobispos y Obispos, los mariscales, los Rectores de las Universidades, los Presidentes del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Comercio, del de Minería, del de Cuenta, del Colegio de Abogados, del Protomedicato y de las Academias de Ciencias y Bellas Artes; los alcaldes primeros de las poblaciones que pasen de 40,000 almas. Asimismo de los representantes de la gran propiedad raíz o industrial hasta en número de 40, los representantes de los propietarios de terrenos cultivados y hasta el de 10 por los propietarios de terrenos industriales. Se compone también por 100 miembros vitalicios nombrados por el Emperador y 100 electos por el voto de sus conciudadanos en los Departamentos.
2. El Senado se reuniría cada dos años o bien de forma extraordinaria a convocatoria del Emperador.
3. Sus sesiones son públicas, excepto en los casos que su reglamento determinase otra cosa.
4. Tiene facultad para proponer al Emperador proyectos de ley de gran interés nacional.
5. Conoce de las iniciativas de reforma constitucional.
6. Discute y vota los proyectos de ley y de contribuciones y vota globalmente el presupuesto para cada ministerio.

#### Título V. Del Poder Judicial

1. No puede establecerse tribunal o jurisdicción contenciosa sino en virtud de ley.
2. Las audiencias de los tribunales serían públicas, salvo cuando haya peligro para el orden o la moral.
3. Toda sentencia debe ser fundada en ley y pronunciada en audiencia pública.
4. Magistrados y jueces son nombrados por el Emperador.
5. Los miembros del Tribunal Supremo y de las audiencias territoriales no pueden ser separados de sus destinos sino por delitos probados judicialmente.

## Título VI. De las Provincias y los Municipios

1. Una ley secundaria fijará el gobierno interior de las provincias y facultades de los ayuntamientos. Dicha ley prevendría:
  - a) La elección directa.
  - b) La facultad a las diputaciones provinciales y ayuntamientos para resolver todos los negocios de interés provincial o local.
  - c) La publicidad de las sesiones tanto de las diputaciones como de los ayuntamientos.
  - d) La intromisión del Emperador para impedir que una u otro se extralimiten o lastimen el interés general.
  - e) La obligación de reunir datos estadísticos.

## Título VII. De la Hacienda

1. Las contribuciones deberán ser establecidas por ley.
2. Los impuestos para gastos del Estado deberán ser votados por el Senado.
3. No podrá establecerse privilegio alguno en materia de contribuciones.
4. Se pueden fijar exenciones temporales para favorecer la inmigración, el cultivo, la minería y nuevos edificios.

## Título VIII. De la Fuerza Pública

1. Una ley secundaria se encargará de fijar el modo para reclutar el ejército, y las atribuciones y organización de la policía.
2. La Ordenanza Militar es el Código de la fuerza pública.

## Título IX. Disposiciones Generales y Transitorias

1. El Imperio adopta para su pabellón los colores de la independencia nacional y por armas del Imperio el águila tradicional de México con la leyenda *equidad en la justicia*.
2. Nadie está obligado a obedecer una ley, reglamento o disposición de la administración pública mientras no haya sido publicada en la forma que la ley determine.
3. Todas las leyes y reglamentos existentes a la fecha continuarán siéndolo mientras no sean contrarios a la Constitución y no sean derogados legalmente.
4. La Constitución empezará a regir a partir de la fecha en que el Emperador la haya jurado.
5. La Regencia del Imperio gobernará el Estado hasta la llegada del Emperador, publicando sus decretos en nombre del mismo, sin perjuicio de su ratificación.



## La tarea codificadora

La codificación, civil, penal y mercantil, fue también objeto de los esfuerzos legislativos del Segundo Imperio. En las tres áreas se encontró solución a la carencia de códigos.<sup>19</sup>

### *La codificación civil*

Con la Constitución de 1857, si bien la facultad de expedir códigos correspondía a los estados, fue la Federación la que tomó la iniciativa codificadora.<sup>20</sup> El presidente Benito Juárez le encargó a Justo Sierra que llevara a cabo los trabajos para la elaboración de un proyecto de Código Civil. Esta obra, integrada por cuatro libros, fue terminada en 1860, y se imprimió y distribuyó para recibir las opiniones por parte del foro. Este proyecto se adoptó como Código Civil local por el Estado de Veracruz-Llave por decreto del 5 de diciembre de 1861. El proyecto de Justo Sierra<sup>21</sup> estaba integrado por disposiciones del Proyecto español de Código de García Goyena, de 1851, del Código Civil francés, de las Leyes de Reforma, de la Constitución de 1857, del Código Civil de Louisiana y de la Ley de Matrimonio Civil de 1859.<sup>22</sup>

El proyecto de Justo Sierra fue objeto de una minuciosa revisión que se puede dividir en tres etapas: la primera de 1861 a 1863, en que se turnó a una comisión revisora nombrada por el gobierno, integrada por José M. Lacunza, Pedro Escudero, Fernando Ramírez y Luis Méndez, que no pudo concluir sus trabajos debido a la Intervención Francesa. Una segunda etapa, de carácter privado se inició tiempo después de haberse constituido la Regencia, en julio de 1863, hasta noviembre de 1864.<sup>23</sup>

La tercera etapa, que es la que interesa para los efectos del presente estudio, se produjo durante el periodo del Emperador Maximiliano de Habsburgo.

<sup>19</sup>Sobre el proceso de codificación civil, penal, mercantil, procesal, minera y de correos en México, tanto a nivel federal como estatal véase Óscar Cruz Barney, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, así como del mismo autor *Historia del derecho en México*, 2a ed., México, Oxford University Press, 2004.

<sup>20</sup>María del Refugio González, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, p. 127.

<sup>21</sup>Rodolfo Batiza, “Las fuentes de la codificación civil en la evolución jurídica de México”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 155.

<sup>22</sup>Rodolfo Batiza, *Las fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979, pp. 13-16 y 28.

<sup>23</sup>Batiza, “Las fuentes de la codificación...” *op. cit.*, p. 156.

El 28 de noviembre de 1864, con la idea de terminar con las dudas sobre las leyes de sucesiones por testamento y *ab intestato*, aunado a la necesidad de uniformar la legislación de la materia en el Imperio, se decretó que en tanto se publicaba el Código Civil del Imperio, se observase la ley de 10 de agosto de 1857 sobre sucesiones *ex testamento* y *ab intestato*.<sup>24</sup>

En una carta del Emperador fechada el 21 de diciembre de 1865 y dirigida al Ministro de Justicia del Imperio, Pedro Escudero y Echánove, se fijó el mecanismo de revisión del proyecto de Código de Justo Sierra<sup>25</sup> y que culminó con la promulgación de los dos primeros libros del *Código Civil del Imperio Mexicano de 1866*, el primer libro el día 6 y el segundo el día 20 de julio de ese año.

El tercer libro estaba ya listo para darse a la imprenta y al cuarto le faltaban las correcciones de estilo, sin que alcanzaran a publicarse dado que poco después cayó la capital mexicana en poder de las fuerzas republicanas.<sup>26</sup>

Las fuentes utilizadas por la comisión redactora fueron el Código Civil francés, las Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español por D. Florencio García Goyena de 1852;<sup>27</sup> la Ley Orgánica del Registro Civil de 1859, la Ley de Sucesiones de 1857, la Ley Orgánica del Registro Civil de 1857, el Reglamento de Jueces del Estado Civil de 1861, las obras doctrinarias como el *Diccionario* de Escriche,<sup>28</sup> el Sala<sup>29</sup> y el *Febrero*

<sup>24</sup>Sucesiones. – *Entretanto se promulga el Código Civil del Imperio, se observará la ley de 10 de Agosto de 1857 de sucesiones ex-testamento y ab-intestato*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, núm. 215, t. III, México, Imprenta Literaria, 1863-1865.

<sup>25</sup>Véase “Carta del Emperador sobre la formación y promulgación del Código Civil”, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-julio de 1866.

<sup>26</sup>José Luis Soberanes Fernández, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, núm. 10, año X, México, 1986, p. 380.

<sup>27</sup>Véase Florencio García Goyena, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.

<sup>28</sup>Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense... con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837.

<sup>29</sup>Juan Sala, *Ilustración del derecho real de España, ordenada por Don Juan Sala, Reformada y añadida con varias doctrinas y disposiciones del derecho novísimo, y del patrio*, 5 ts., Méjico, Imprenta de Galván, a cargo de Mariano Arévalo, 1831.

*Mexicano*,<sup>30</sup> las Leyes de Reforma, la *Suma Teológica* de Santo Tomás de Aquino, así como las obras de Elizondo,<sup>31</sup> Antonio Gómez,<sup>32</sup> Juan de Hevia Bolaños,<sup>33</sup> Covarrubias, Azevedo, Troplong, Alciato, Cuyacio, Grocio, Bartolo, Heinecio, Pufendorf, Vinnio, y otros.<sup>34</sup>

### *La codificación mercantil*

Después de consumada la Independencia de México, las Ordenanzas de Bilbao, conjuntamente con las Reales Cédulas de Erección de los Consulados de México, Veracruz y Guadalajara (que era la utilizada por el Consulado de Puebla), se constituyeron en el cuerpo de leyes de comercio que rigió en el país,<sup>35</sup> con excepción de lo relacionado con la organización de los consulados, pues éstos fueron suprimidos por decreto del 16 de octubre de 1824,<sup>36</sup> amén de otras materias.<sup>37</sup> Se dispuso, además, que los pleitos que se suscitaren en territorios federales en materia mercantil se determinarían por los alcaldes o jueces de letras en sus respectivos casos; éstos se asociarían con dos colegas

<sup>30</sup>*Febrero Mejicano ó sea La Librería de Jueces, Abogados y Escribanos que refundida, ordenada bajo nuevo método, adicionada con varios tratados y con el Título de Febrero Novísimo, dió a luz D. Eugenio de Tapia, nuevamente adicionada Con otros diversos tratados, y las disposiciones del Derecho de Indias y del Patrio, por el Lic. Anastasio de la Pascua*, 9 ts., Méjico, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1834. O bien el *Nuevo Febrero Mexicano*, 4 ts., México, Publicado por Mariano Galván Rivera, Impreso por Santiago Pérez, 1851.

<sup>31</sup>Francisco Antonio de Elizondo, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6a. reimpresión, Madrid, Viuda e Hijo de Marín, MDCCXCII.

<sup>32</sup>Antonio Gómez (1502-1562), precursor del derecho penal español que, además de comentar las *Leyes de Toro*, escribió las *Variae Resolutiones*, que se siguieron publicando hasta finales del siglo XVIII y que se tradujeron parcialmente al castellano en México en el siglo XIX.

<sup>33</sup>Autor de la *Curia Philipica*, Madrid, Josef Doblado, 1783.

<sup>34</sup>Batiza, *Las fuentes...*, *op. cit.*, pp. 3-16 y 28.

<sup>35</sup>Que en el caso de España se ha afirmado que constituyeron el “verdadero código mercantil español, cuyas disposiciones citaban los letrados, y por las que fallaban los tribunales”, véase José María Ros Biosca, *Código de Comercio reformado según el decreto-ley de 6 de diciembre de 1868; concordado y anotado*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1878, p. XXVIII.

<sup>36</sup>Véase “Decreto del 16 de octubre de 1824, supresión de los consulados”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. I, p. 788. Véase también Guillermo Tardiff, *Historia general del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847*, t. I, México, 1968, p. 596.

<sup>37</sup>Véase “Decreto del gobierno del 26 de diciembre de 1843. Libros que ha de llevar todo comerciante, balance que ha de hacer, y se suprimen los artículos 8o., 9o. y título 9o. de las Ordenanzas de Bilbao”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. 4, p. 705.

que escogerían entre cuatro propuestos por las partes, arreglándose según las leyes vigentes en la materia.<sup>38</sup>

Posteriormente, el 15 de noviembre de 1841 se emitió el Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles, en cuyo artículo 70 se estableció que los tribunales mercantiles se arreglarían en la decisión de los negocios de su competencia a las Ordenanzas de Bilbao en lo que no estuvieran derogadas.<sup>39</sup>

A mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador; en ella se pedía la vigencia de la Constitución de 1824. Los levantados desconocieron al presidente Mariano Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asumió el poder quien había sido presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos.<sup>40</sup> Éste disolvió el Congreso y rechazó el Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de Guerra de Arista y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna. Ceballos renunció y regresó a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones gracias a las cuales volvió al poder, el 17 de marzo de 1853, Antonio López de Santa Anna. Éste nombró a Lucas Alamán jefe de su gabinete y ministro de Relaciones Exteriores hasta que fallece el 2 de junio de 1853 sucediéndole en el cargo Manuel Díaz Bonilla.<sup>41</sup> Colaboraron en el gobierno de Santa Anna, además de Alamán, José M. Tornel, Antonio Haro y Tamariz y Teodosio Lares. Durante ésta, que fue la última dictadura de Santa Anna, el 16 de mayo de 1854 se publicó el primer Código de Comercio mexicano,<sup>42</sup> inspirado fundamentalmente en el Código francés,<sup>43</sup> y en el español del 30 de mayo de 1829, de Sáinz de

<sup>38</sup>Véase también Florentino Mercado, *Libro de los códigos, ó prenociones sintéticas de codificación romana, canónica, española y mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, p. 565.

<sup>39</sup>“Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles del 15 de noviembre de 1841”, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. 4, pp. 51-76.

<sup>40</sup>Lilia Díaz, “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, t. 2, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1981, pp. 821-824.

<sup>41</sup>En ese año surgió un nuevo conflicto con Estados Unidos de América por la ocupación de La Mesilla por parte del gobernador de Nuevo México, quien declaró que les pertenecía. Después de negociar con Washington, el territorio en cuestión pasó a ser de Estados Unidos a cambio de 10 millones de pesos.

<sup>42</sup>Sobre éste, véase José J. Tornel y Mendivil, *Manual de derecho mercantil mexicano, o sea el Código de Comercio de México puesto en forma de diccionario*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

<sup>43</sup>Véase la obra de J. G. Locrè, *Ésprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du*

Andino.<sup>44</sup> El Código de Comercio del 16 de mayo de 1854, o Código Lares fue de vigencia general.<sup>45</sup>

El 1o de marzo de 1854 un grupo de opositores a Santa Anna, comandados por Ignacio Comonfort y Florencio Villarreal proclamaron el Plan de Ayutla, que pedía su destitución, el nombramiento de un presidente provisional y un nuevo Congreso Constituyente. El 9 de agosto Santa Anna salió de la ciudad de México y días después en Perote redactó su renuncia a la presidencia. Finalmente, Juan Álvarez quedó como presidente interino el 4 de octubre de 1855 y el gobierno residió en la ciudad de Cuernavaca, donde formó su gabinete y designó a Comonfort ministro de Guerra, a Ponciano Arriaga en Fomento, Melchor Ocampo en Relaciones y Benito Juárez en Justicia y Asuntos Eclesiásticos.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, los liberales desconocieron la legislación expedida durante este periodo, salvo el Código Lares.

El Código Lares fue puesto en vigor durante el Segundo Imperio mediante decreto del 15 de julio de 1863 y con él los Tribunales Mercantiles.<sup>46</sup>

Cabe señalar que en la República, estuvo vigente en algunos Estados como Puebla, Michoacán y México. Posteriormente, el Código de Comercio de 1854 dejó de estar en vigor y se aplicaron en su lugar nuevamente las Siete Partidas y las Ordenanzas de Bilbao. Sobre el Código Lares se decía que “tomado de otros varios y especialmente del francés, dejaba mucho que desear; pero su derogación, sin haber sido sustituido oportunamente, ha perjudicado el comercio.”<sup>47</sup>

### *Codificación penal*

El primer intento codificador en México en materia penal se conoce como Bosquejo o Plan General de Código Penal para el Estado de México, de 1831, que fue elaborado por Mariano Esteva, Agustín Gómez Eguiarte, Francisco Ruano y José María Heredia. Estaba conformado por un Título Preliminar y una Primera y Segunda Partes, que incluían, respectivamente: “Delitos

---

*tribunat, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, t. 3, París, Garnery, 1811.

<sup>44</sup>*Código de Comercio Decretado, Sancionado y Promulgado en 30 de mayo de 1829*, París, Librería de Rosa, 1830.

<sup>45</sup>*Código de Comercio de México*, Imprenta de José Mariano Lara, México, 1854. Éste se mandó observar por decreto del 27 de mayo de 1854. Existe una edición poblana de este código, en la Tipografía de Atenógenes Castellero, 1854.

<sup>46</sup>Véase Segura, *op. cit.*, t. I, núm. 61.

<sup>47</sup>Vicente Gómez Parada, “Historia del Comercio y de su Legislación”, *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, t. V, núm. 101, México, domingo 31 de octubre de 1875, p. 402.

contra la sociedad” (Parte Primera) y “Delitos contra los particulares” (Parte Segunda).<sup>48</sup>

Posteriormente, en el Estado de Veracruz, el 15 de septiembre de 1832 fue enviada, al Cuarto Congreso Constitucional del Estado, la Primera Parte de un *Proyecto de Código Penal* y el 15 de noviembre del mismo año, fue entregada la Segunda Parte. El proyecto fue estudiado por una Comisión de diputados integrada por Bernardo Couto, Manuel Fernández Leal, José Julián Tornel y Antonio María Solorio.<sup>49</sup> El 28 de abril de 1835 entró en vigor el Proyecto de Código Penal de 1832, constituyendo así el primer Código Penal Mexicano; en 1849 fue modificado.

El Código Penal de 1835 estaba compuesto de tres partes: la Parte Primera, “De las penas y de los delitos en general”; la Parte Segunda, “De los delitos contra la sociedad”, y la Parte Tercera, referida a los “Delitos contra los particulares”.

Por encargo de la Legislatura del Estado de Veracruz de 1848, José Julián Tornel, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formuló el Proyecto de Código Criminal y Penal, compuesto de 689 artículos, de los cuales correspondían 189 a la Parte General y los restantes, del 190 al 689, a la Parte Especial. Los entregó a la mencionada legislatura en noviembre de 1851 y enero de 1852, pero no tuvo acogida por parte de los legisladores, que lo devolvieron a su autor el 14 de julio de 1853.

Más adelante y siendo gobernador del Estado de Veracruz, Francisco H. y Hernández, mediante Decreto del 17 de diciembre de 1868, se estableció que los proyectos de Código Civil, Penal y de Procedimientos presentados por Fernando J. Corona, tendrían vigencia y comenzarían a observarse en la sustanciación y decisión de los negocios judiciales desde el 5 de mayo de 1869.

En el Estado de Durango se preparó un Proyecto de Código Criminal,<sup>50</sup> obra de José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Si bien se sometió a discusión, no fue aprobado por la legislatura local.<sup>51</sup>

<sup>48</sup>Una reseña de la codificación penal en José Ángel Ceniceros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, México, Ediciones Botas, 1934.

<sup>49</sup>Celestino Porte Petit Candaudap, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965, p. 12.

<sup>50</sup>Véase *Proyecto de Código Criminal para el Estado de Durango. Formado en cumplimiento de los decretos de su Honorable Legislatura de 4 y 28 de febrero de 1848, por los CC. José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Mismo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.

<sup>51</sup>José Fernando Ramírez, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850) por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va ordenada con un plano y dos vistas de la Capital*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851, p. 34.

Bajo la presidencia de Benito Juárez se ordenó que se nombrara una comisión para elaborar un Proyecto de Código Penal. Así el ministro de Justicia, Jesús Terán, formó, en 1861, una comisión integrada por los licenciados Urbano Fonseca, José María Herrera y Zavala, Ezequiel Montes, Manuel Zamacona y Antonio Martínez de Castro. Tiempo después Carlos Ma. Saavedra sustituyó a Ezequiel Montes.

La comisión trabajó hasta 1863, y tuvo que interrumpir sus labores por la Invasión Francesa.

Durante el Segundo Imperio el Emperador nombró una comisión formada por Teodosio Lares, Urbano Fonseca y Juan B. Herrera, para que redactaran un Código Penal y de Procedimientos Penales. Los trabajos realizados no llegaron a la luz debido a la caída del Imperio y restablecimiento de la República. Se dictaron igualmente disposiciones en materia penal y penitenciaria (13 de mayo, 3 de octubre y 24 de diciembre de 1865).

Mientras tanto, los Códigos de Instrucción Criminal y Penal franceses de 1865 y 1866 respectivamente (cuya traducción al castellano, ordenada por Maximiliano, realizaron el general Manuel Zaval, el coronel José Ignacio Serrano y el teniente coronel Prudencio Mesquia), que también conformaron la comisión nombrada al efecto, se aplicaron en México.<sup>52</sup>

Una vez restablecida la República, Juárez por intermedio del ministro de Justicia, Ignacio Mariscal, mandó el 28 de septiembre de 1868, que se integrase y reorganizase la comisión redactora del futuro Código Penal, con objeto de continuar los trabajos que se habían interrumpido. Los nombramientos recayeron en las personas de Antonio Martínez de Castro como presidente, y Manuel Zamacona, José María Lafragua, Eulalio María Ortega como miembros de la misma y de Indalecio Sánchez Gavito, como secretario.<sup>53</sup>

## El régimen jurídico del comercio exterior

Durante la Regencia y el Segundo Imperio, se mantuvo en vigor la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 31 de enero de 1856 y se expidieron diversas disposiciones en materia de comercio exterior. Señala María José Rhi Sausi Garavito que la Regencia expidió 46 disposiciones de carácter fiscal y 38 durante 1864, bajo el Imperio, 13 de las cuales tuvieron que ver con el comercio. En 1865 se expidieron 32 relativas a impuestos, 16

<sup>52</sup>José de Jesús Ledesma Uribe, "Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX", en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, t. II, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1981, p. 644.

<sup>53</sup>Celestino Porte Petit Candaudap, *Apuntamientos de la parte general de derecho penal I*, 20a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 43-46.

de las cuales se referían nuevamente al comercio. Si bien, pese a los esfuerzos imperiales, la administración fiscal no parecía tener el orden deseado.<sup>54</sup>

El 1o de mayo de 1863 el General de División Forey, Comandante en Jefe del Cuerpo Expedicionario francés en México, ante la reducción de derechos de importación otorgada por el gobierno de Juárez, expidió un decreto<sup>55</sup> en cuyo artículo 1o se estableció que todas las mercancías importadas por los puertos bajo el poder del gobierno juarista y fueren luego internados a territorios controlados por Francia, pagarían íntegros los derechos de importación.

Asimismo, en su artículo 2o se concedió una rebaja del 50 por ciento en los derechos de importación para las mercancías que entraren por el puerto de Veracruz.<sup>56</sup> El decreto en cuestión se publicó en la Ciudad de México hasta el 28 de julio siguiente. La Regencia del Imperio a través de la Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda decidió el 7 de agosto que el artículo 1o del mencionado decreto no entrase en vigor sino hasta el 1o de noviembre se ese año.<sup>57</sup>

Dos días antes, el 5 de agosto de 1863 y en consideración de los perjuicios que había resentido el comercio por no haber recibido oportunamente las mercancías que se encontraban almacenadas en el puerto de Veracruz, la Regencia del Imperio decretó la exención del pago del derecho adicional de mejoras materiales a las mercancías importadas por dicho puerto, desde el 1o de enero de 1862 hasta el 8 de julio de 1863 y no internadas hasta esta última fecha.<sup>58</sup>

El 9 de mayo de 1864 se señaló el pago del derecho que debían satisfacer algunos de los efectos que se importaron por otro decreto del 25 de enero

<sup>54</sup>María José Rhi Sausi Garavito, “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 248-259

<sup>55</sup>Los decretos expedidos por Forey fueron adoptados como decretos del gobierno mexicano por decreto del Supremo Poder Ejecutivo Provisional de fecha 1o de julio de 1863. Véase *Decretos expedidos por la Intervención. Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano*, en Segura, *op. cit.*, t. I, núm. 42.

<sup>56</sup>*Derechos de importación. –Se pagarán íntegros por las mercancías que se internen á lugares sujetos a la Intervención, después de haber sido importadas por los puertos que se hallen en poder del enemigo. –Se reducen á una mitad los derechos referidos por mercancías importadas por Veracruz. –Condiciones para gozar de este beneficio. –Penas –medidas para facilitar transportes*, en Segura, *op. cit.*, t. I, núm. 1.

<sup>57</sup>*Derechos de importación. Desde el 1 de noviembre surtirá sus efectos el artículo 1 del decreto de 1 de mayo de este año*, en Segura, *op. cit.*, t. I, núm. 93.

<sup>58</sup>*Derecho adicional de mejoras materiales. Libres de pagarlo las mercancías que refiere*, en Segura, *op. cit.*, t. I, núm. 92.



anterior. El 4 de agosto se estableció que el derecho a pagar conforme al decreto del mes de mayo sería del 30 por ciento *ad valorem*,<sup>59</sup> 25 por ciento debía pagarse en pesos fuertes y el resto en moneda menuda.<sup>60</sup>

Tras el arribo del Emperador y la Emperatriz, el 29 de junio de 1864 cesó el bloqueo en todos los puertos del Imperio tanto en el Pacífico como en el Golfo de México, lo que fue comunicado a las respectivas aduanas marítimas para todos los efectos correspondientes.<sup>61</sup>

En materia de impuestos internos, el 5 de octubre de 1864 se autorizó al Prefecto superior político de Guanajuato el cobro de un 1 por ciento sobre valor factura a los efectos extranjeros para proveer a los fondos municipales de Irapuato.<sup>62</sup> Para el municipio de Alvarado en Veracruz se concedió el aumento de un 1 por ciento al cobro que se hacía a los efectos extranjeros a fin de impulsar las mejoras materiales de la población.<sup>63</sup>

El 23 de noviembre de ese año se decretó el cese de la rebaja del 50 por ciento establecida en el decreto ya citado del 1o de mayo de 1863, restableciéndose las tarifas establecidas en la Ordenanza de 1856.

El 28 de enero de 1866 el Emperador concedió una rebaja al pago de derechos por los efectos importados en la Península de Yucatán por los puertos de Sisal y de Campeche. Desde el día de la publicación del decreto respectivo, solamente pagarían el 60 por ciento de los derechos de importación señalados en la Ordenanza de 1856, quedando libres de pago de los derechos de internación y contra-registro. La harina extranjera pagaría un derecho especial de cuatro pesos por quintal neto como único derecho.

Los efectos que, introducidos por Yucatán beneficiándose de la rebaja señalada pasaren a otros Departamentos del Imperio, deberían de pagar el 40 por ciento restante de los derechos de importación, más los de internación y registro.

<sup>59</sup>*Comercio. Se le concede un plazo de cuarenta días contados desde el 17 de Mayo en que se publicó la ley de 9 del mismo mes en el Periódico Oficial. – Los efectos de que se habla en esa ley pagarán 30 por 100 sobre su valor, en Segura, op. cit., t. III, núm. 73.*

<sup>60</sup>*Derechos de Importación. – El pago del veinticinco por ciento de estos derechos se hará en las aduanas marítimas y fronterizas en pesos fuertes. – Modo de hacer el pago de los derechos que se causen en las administraciones de rentas interiores. – Queda derogado el decreto de 17 de Mayo del presente año, en Segura, op. cit., t. III, núm. 112.*

<sup>61</sup>*Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del Imperio, en Segura, op. cit., t. III, núm. 68.*

<sup>62</sup>*Impuesto. Se autoriza el uno por ciento sobre el valor de las facturas de efectos extranjeros, en op. cit., t. III, núm. 134.*

<sup>63</sup>*Efectos extranjeros. Se les aumenta el uno por ciento para impulsar las obras materiales de Alvarado, en Segura, op. cit., t. III, núm. 211.*

Los frutos y efectos nacionales que se exportaren por los puertos señalados pagarían un 5 por ciento sobre su aforo, con excepción del Palo de Tinte que seguiría pagando el que tenía fijado hasta la fecha.<sup>64</sup>

Los derechos de internación y contra-registro se modificaron mediante decreto de fecha 10 de febrero de 1866, debiéndose cobrar al mismo tiempo y con el mismo título que el derecho principal de importación y demás derechos adicionales. Una vez satisfecho el pago de derechos, las mercancías se debían acompañar de un pase que acreditase dicho pago, para que al llegar a su destino y antes de su descarga por el consignatario, la Administración de rentas los amortizara y devolviera a la oficina que los expidió, dando recibo de ellos al señalado consignatario.<sup>65</sup>

Para la mejor observancia de este decreto, el 23 de febrero siguiente se expidió el Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contra-registro y adicionales, dividido en 22 artículos.<sup>66</sup>

El 19 de marzo de 1865 se restablecieron las dos Direcciones de Aduanas del Golfo y el Pacífico, señalándose sus atribuciones por decreto del 10 de febrero de 1866.<sup>67</sup> En esa misma fecha se decretaron los sueldos de las Aduanas de la Dirección del Golfo de México<sup>68</sup> y la correspondiente planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico se publicaron el 15 de junio de ese año.<sup>69</sup>

El 6 de junio de 1866 se permitió que por vía de gracia y como un privilegio especial se descargasen cuatro o cinco buques con efectos extranjeros por Puerto Ángel en el Departamento de Oaxaca. El despacho de las mercancías y el cobro de los derechos se debían hacer por el Administrador General de Rentas de dicho Departamento conforme a la Ordenanza de 1856 y demás disposiciones posteriores.<sup>70</sup>

<sup>64</sup>Decreto Núm. 184, 28 de enero de 1866, Rebaja de derechos concedida á los efectos que se importen y exporten en Yucatán, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.

<sup>65</sup>Decreto núm. 191, 10 de febrero de 1866, Modificaciones en el pago de los derechos de internación y contra-registro, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.

<sup>66</sup>Decreto núm. 198, 23 de febrero de 1866, Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contra-registro y adicionales, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>67</sup>Decreto núm. 192, 10 de febrero de 1866, Atribuciones de los directores de las Aduanas del Golfo y del Pacífico, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>68</sup>Decreto núm. 193, 10 de febrero de 1866, Planta de sueldos de las Aduanas sujetas á la Dirección del Golfo de México, en *Boletín de las Leyes*, *idem*.

<sup>69</sup>Decreto núm. 238, 15 de junio de 1866, Planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico, en *Boletín de las Leyes*, núm. 13, junio de 1866.

<sup>70</sup>Decreto núm. 232, 6 de junio de 1866, Permiso concedido para la descarga de los efectos extranjeros por el punto llamado Puerto Ángel, en *Boletín de las Leyes*, núm. 12, abril-junio de 1866.

El puerto de Matamoros y todos los de la frontera del norte, sustraídos a la obediencia del gobierno Imperial se declararon cerrados en tanto no se restableciera el imperio de la ley.<sup>71</sup>

### La defensa costera y el combate al contrabando

El gobierno del Imperio estaba a cargo del Emperador por medio de un ministerio compuesto por nueve departamentos ministeriales, entre ellos se encontraban el de Negocios Extranjeros y Marina, el de Justicia y el de Guerra. En materia de justicia militar estuvo vigente el Código de Justicia Militar del Ejército Francés,<sup>72</sup> que fue traducido al castellano por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra.

Se estableció la organización de la marina, de las jurisdicciones de marina, y de las prefecturas de marina y capitanías de puertos que establecen un marco jurídico propio.

En el Estatuto se crearon las prefecturas marítimas y capitanías de puertos. A las prefecturas les estaba encomendada la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos concernientes a la marina y el ejercicio de la justicia marítima. Por su parte las capitanías de puerto se encargaban de todo lo concerniente a la policía de la rada y puerto y de la ejecución de los reglamentos marítimos relativos a la navegación y al comercio.<sup>73</sup>

El Departamento de Marina, dentro del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, se regía por su Reglamento interior del 1o de noviembre de 1865, así como por el decreto de misma fecha que establecía su planta.<sup>74</sup> Además, debía sujetarse a lo dispuesto por el Reglamento general sobre organización de los Ministerios,<sup>75</sup> y por el Decreto sobre las atribuciones

<sup>71</sup>Decreto Núm. 259, 9 de julio de 1866, Clausura del puerto de Matamoros y de todos los de la frontera del Norte sustraídos de la obediencia del Gobierno, en *Boletín de las Leyes*, núm. 15, julio de 1866.

<sup>72</sup>*Código de justicia militar del Ejército Francés traducido al castellano de orden de S.M.: el Emperador Maximiliano I, por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra, Que compusieron la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de Miguel Zornoza, 1864.

<sup>73</sup>*Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, tít. I, art. 5 y tít. VIII, art. 27.

<sup>74</sup>Son el Reglamento interior del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, en Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio; y el Decreto del 1o de noviembre de 1865 sobre la planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, op. cit., t. 2.

<sup>75</sup>Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre organización general de los Ministerios, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, op. cit., t. 2.

de los nueve departamentos ministeriales.<sup>76</sup> Dentro de las atribuciones del Departamento de Marina estaban las siguientes:

1. Formar y organizar todo el personal de la marina.
2. Concertar los movimientos marítimos de los buques, las operaciones militares, los armamentos y desarmamentos.
3. Todo lo relativo al servicio de los naufragios y averías de los buques.<sup>77</sup>

Las atribuciones y número de las prefecturas marítimas se crearon mediante decreto el día 12 de octubre de 1865.<sup>78</sup> Se establecieron tres prefecturas, una en Veracruz, otra en Acapulco y otra en Mazatlán. Era obligación de los prefectos vigilar la ejecución de las leyes, reglamentos y decretos concernientes a la Marina del Imperio.

El Segundo Imperio expidió una serie de disposiciones que establecían la organización de las matrículas de mar, las patentes de navegación, el combate al contrabando, y el armamento de buques comerciales.<sup>79</sup>

El decreto sobre las matrículas de mar marcaba cuatro clases genéricas de matrículas para:<sup>80</sup>

1. Solteros;
2. Viudos sin hijos;
3. Casados sin hijos; y
4. Padres de familia

Se establecía que la segunda clase de matriculados no podía ser llamada al servicio sino hasta haber agotado la primera, y así sucesivamente.<sup>81</sup>

En el decreto se establecía que el territorio marítimo se dividía en tres distritos, cada uno tenía por capital la residencia de los prefectos marítimos. Cada distrito se habría de dividir en subdistritos y cada subdistri-

<sup>76</sup>Decreto del 10 de abril de 1865 sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 2.

<sup>77</sup>*Ibidem*, art. 10.

<sup>78</sup>*Decreto sobre las atribuciones de las Prefecturas marítimas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3.

<sup>79</sup>Aunque en este caso, el armamento era únicamente para fines de comercio, no de guerra. Véase el Decreto para la libertad del armamento marítimo, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3.

<sup>80</sup>Para esas fechas ya se habían suprimido las matrículas de mar por el gobierno de Ignacio Comonfort, como veremos más adelante.

<sup>81</sup>Organización de las matrículas para el alistamiento de la gente de mar, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3, tít. I, art. 1.

to en cuarteles.<sup>82</sup> Las disposiciones que se opusieran al decreto quedaron derogadas.

Los buques de comercio debían contar con la patente de navegación respectiva, firmada por el Emperador y expedida por la autoridad marítima del puerto de partida o por los cónsules mexicanos en puertos extranjeros, quienes podían expedir patentes provisionales para el viaje directo al puerto del Imperio de embarcaciones adquiridas en el extranjero.<sup>83</sup> Este decreto derogó en su artículo 11 de manera expresa al Decreto del 8 de enero de 1857 que reglamenta las patentes de navegación.

Por otra parte, para el combate al contrabando se dispuso el establecimiento de una escuadrilla guardacostas para el Océano Pacífico y otra para el Atlántico. Era atribución de cada prefecto marítimo la sobrevigilancia de las costas de cada distrito, que debía hacerse en el Golfo de México, mediante dos goletas de cuando menos 73 toneladas de porte y un vapor de 200 toneladas cuando menos. Para el Pacífico las goletas debían ser de 42 a 50 toneladas y el vapor de 150 toneladas.<sup>84</sup>

En cuanto a las presas hechas por los buques guardacostas, las tres cuartas partes de su producto debían ingresar a las cajas del Estado y la cuarta parte restante era para los apresadores. La distribución de las presas se debía hacer cada año por distritos de sobrevigilancia, de acuerdo con los grados de los apresadores. Para el comandante del distrito se fijaban cuatro partes, para los oficiales y subalternos tres partes y para los cabos, marineros y agentes embarcados una parte.

## Recopilaciones de legislación imperial

La vasta obra legislativa del Segundo Imperio Mexicano, al igual que el resto de la legislación mexicana en el siglo XIX, fue recopilada en diversos esfuerzos de editores e impresores.

Durante la intervención francesa José Sebastian Segura publicó el *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, ó sea código de la restauración. Colección completa de las leyes demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el supremo poder ejecutivo provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más nota-*

<sup>82</sup>*Ibidem*, tít. I, art. 4.

<sup>83</sup>Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre patentes de navegación, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, t. 3, arts. 1 y 6.

<sup>84</sup>Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre el establecimiento de buques guarda costas, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, *op. cit.*, 1865, t. 3, art. 1. El 12 de octubre de ese año, el ministro de Negocios Extranjeros y Marina giró instrucciones a los prefectos marítimos para el establecimiento de los guardacostas.

*bles y curiosos de la época, publicado por José Sebastian Segura, México, Imprenta Literaria, 1863-1865, 4 vols.*

Otra recopilación de gran importancia fue la *Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio, 1865*, México, Imprenta de Andrade y Escalante (también en la Imprenta de Ignacio Cumplido), México, 1865-1866, 8 vols.

También se publicó una colección hecha por Manuel Rincón en un solo volumen titulada *Leyes, decretos, circulares y providencias de la intervención, el supremo poder ejecutivo provisional, la regencia y el imperio*, Impresa por Manuel Rincón, Oaxaca, 1865.

Otra colección igualmente parcial, también en un solo volumen, fue la ya citada de *Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865.<sup>85</sup>

## La caída del Segundo Imperio

A principios de 1866 Maximiliano recibió la noticia del inminente retiro de las tropas francesas que le apoyaban, por lo que inició gestiones tendientes a renovar el apoyo recibido. Almonte se entrevistó con Napoleón III, quien se negó a revocar la orden de repatriación de las tropas. Maximiliano, al ver que no podía sostenerse por más tiempo, abdicó, pero la Emperatriz le convenció de lo contrario y se ofreció a ir a Europa a solicitar el apoyo necesario. Sin embargo, a finales de septiembre de ese año, Maximiliano recibió la noticia del fracaso de las conversaciones de Carlota con Napoleón III, el cual, poco tiempo después le envió una carta solicitándole que abdicara. Maximiliano se dirigió a Orizaba para recibir mayores noticias de la Emperatriz.

Al regresar a México, el Emperador hizo los arreglos para recibir a la legión austriaca que estaría a su servicio y las fuerzas belgas que servirían de guardia personal de la Emperatriz; esta guardia llegó al país en diciembre de 1866. Además contaba con batallones negros de La Martinica, Sudán y Abisinia, que sirvieron en la región del trópico. Las tropas imperiales empujaron a Juárez a Chihuahua, en donde estableció su gobierno, con lo que se consideró prácticamente un hecho la derrota de los liberales. Sin embargo, ante la noticia del inminente retiro de las fuerzas extranjeras, las tropas liberales empezaron a obtener una serie de triunfos sobre ellas.

<sup>85</sup>*Las disposiciones dictadas por el gobierno itinerante de Juárez entre 1863 y 1867 se reunieron en la Colección de leyes, decretos y circulares expedidas por el supremo gobierno de la República. Comprende desde su salida de la capital en 31 de mayo de 1863 hasta su regreso á la misma en 15 de julio de 1867, 3 vols., México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1867.*

Miramón y Márquez arribaron a Veracruz en noviembre y se entrevistaron con Maximiliano, aconsejándole que no abdicara y ofreciéndole su apoyo. En enero de 1867 Miramón organizó un cuerpo del Ejército y se apoderó de Zacatecas, que abandonó al saber que sería atacado por los republicanos. Días después se enfrentó con el general Escobedo en San Jacinto y fue derrotado.

Estados Unidos siempre se negó a reconocer al Imperio, pese a los intentos de Maximiliano por conseguirlo. Además, Estados Unidos manifestó su oposición al envío de tropas austriacas en sustitución de las francesas; esta actitud terminó por conseguir la suspensión del envío de los voluntarios austriacos a México. Napoleón III decidió retirar el cuerpo expedicionario francés en conjunto, para evitar los riesgos a que se verían sujetos los cuerpos restantes si la evacuación se hiciera por grupos. Así, del 13 de febrero al 12 de marzo de 1867, las tropas francesas abandonaron territorio nacional y dejaron al Emperador a su suerte. En esos momentos, el Imperio controlaba las ciudades de México, Puebla, Veracruz, Querétaro y Morelia.<sup>86</sup>

Maximiliano se puso al frente de las tropas imperiales que irían a combatir a las republicanas en el interior del país. Las tropas de Maximiliano se reunieron en Querétaro para hacer frente a las fuerzas de Mariano Escobedo y Ramón Corona. El sitio de Querétaro se inició el 6 de marzo, con considerables pérdidas para los republicanos. Mientras tanto, la ciudad de México era rodeada por las fuerzas de Porfirio Díaz, que impedían el auxilio a Querétaro, la que cayó el día 15 de mayo. Maximiliano y sus oficiales fueron juzgados de acuerdo a la ley de 25 de enero de 1862. Su ejecución tuvo lugar el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas. Por su parte, Porfirio Díaz entró en la ciudad de México el 21 de junio y Juárez un mes después.

## Bibliografía

- ARENAL FENOCHIO, Jaime del, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991.
- , “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999.
- , “El proyecto de Constitución del Segundo Imperio Mexicano: Notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 24, México, Escuela Libre de Derecho, 2000.

<sup>86</sup>Díaz, *op. cit.*, pp. 884-892.

- BARROSO DÍAZ, Ángel, “El indigenismo legislativo de Maximiliano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, núm. 13, t. I, 1981.
- BATIZA, Rodolfo, “Las fuentes de la codificación civil en la evolución jurídica de México”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- , *Las fuentes del Código Civil de 1928*, México, Porrúa, 1979.
- Bloqueo. Se manda cesar en todos los puertos del Imperio*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 68, México, Imprenta Literaria, 1865.
- Boletín de las Leyes*, núm. 10, 18 de diciembre de 1865.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Carta del Emperador sobre la formación y promulgación del Código Civil*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-julio de 1866.
- CENICEROS, José Ángel y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, México, Ediciones Botas, 1934.
- Circular del Ministerio de la Guerra de 25 de febrero de 1860 por el que se declara que los buques de la escuadrilla de D. Tomás Marin deben ser considerados como piratas*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, t. VIII, núm. 5094, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1877.
- Código de Comercio de México*, Imprenta de José Mariano Lara, México, 1854.
- Código de Comercio Decretado, Sancionado y Promulgado en 30 de mayo de 1829*, París, Librería de Rosa, 1830.
- Código de justicia militar del Ejército Francés traducido al castellano de orden de S.M. el Emperador Maximiliano I, por el general graduado coronel D. Manuel Zabala, coronel retirado D. José Ignacio Serrano y teniente coronel D. Luis de la Piedra, Que compusieron la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de Miguel Zornoza, 1864.
- Colección de leyes, decretos y circulares expedidas por el supremo gobierno de la República. Comprende desde su salida de la capital en 31 de mayo de 1863 hasta su regreso a la misma en 15 de julio de 1867*, 3 vols., México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1867.
- Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.



- Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 7, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Comercio. Se le concede un plazo de cuarenta días contados desde el 17 de Mayo en que se publicó la ley de 9 del mismo mes en el Periódico Oficial.- Los efectos de que se habla en esa ley pagarán 30 por 100 sobre su valor*, en, José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 73, México, Imprenta Literaria, 1865.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2004.
- , *La Codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Decreto de organización de las juntas de fomento y tribunales mercantiles del 15 de noviembre de 1841*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. 4, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre patentes de navegación*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto del 10 de abril de 1865 sobre las atribuciones de los nueve departamentos ministeriales*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. I, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre el establecimiento de buques guarda costas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto del 12 de octubre de 1865 sobre organización general de los Ministerios*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. I, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- Decreto del 16 de octubre de 1824, supresion de los consulados*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. I, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto del gobierno del 26 de diciembre de 1843. Libros que ha de llevar todo comerciante, balance que ha de hacer, y se suprimern los artículos 8o., 9o. y título 9o. de las Ordenanzas de Bilbao*, en Manuel Dublán y José María Loza-

- no, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. 4, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, 1876.
- Decreto Núm. 184, 28 de enero de 1866, Rebaja de derechos concedida á los efectos que se importen y exporten en Yucatán*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 191, 10 de febrero de 1866, Modificaciones en el pago de los derechos de internación y contraregistro*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 192, 10 de febrero de 1866, Atribuciones de los directores de las Aduanas del Golfo y del Pacífico*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 193, 10 de febrero de 1866, Planta de sueldos de las Aduanas sujetas á la Dirección del Golfo de México*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 198, 23 de febrero de 1866, Reglamento del decreto de 10 de febrero de 1866, sobre derechos de internación, contraregistro y adicionales*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 11, enero-abril de 1866.
- Decreto Núm. 232, 6 de junio de 1866, Permiso concedido para la descarga de los efectos extranjeros por el punto llamado Puerto Angel*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 12, abril-junio de 1866.
- Decreto Núm. 238, 15 de junio de 1866, Planta de sueldos de los empleados en las aduanas de la Dirección del Pacífico*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 13, junio de 1866.
- Decreto Núm. 259, 9 de julio de 1866, Clausura del puerto de Matamoros y de todos los de la frontera del Norte sustraídos de la obediencia del Gobierno*, en *Boletín de las Leyes*, núm. 15, julio de 1866.
- Decreto Número 61 del Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la epoca, publicado por José Sebastian Segura, t. I, México, Imprenta Literaria, 1863.*
- Decreto para la libertad del armamento marítimo*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decreto sobre las atribuciones de las Prefecturas marítimas*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1865.
- Decretos expedidos por la Intervención.- Se adoptan como disposiciones del Gobierno mexicano*, en Segura, José Sebastian, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo*

*Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. I, núm. 42, México, Imprenta Literaria, 1863.

*Derecho adicional de mejoras materiales.- Libres de pagarlo las mercancías que refiere, en José Sebastian Segura, Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. I, núm. 92, México, Imprenta Literaria, 1863.

*Derechos de importación.- Desde el 1 de noviembre surtirá sus efectos el artículo 1 del decreto de 1 de mayo de este año, en José Sebastian Segura, Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. I, núm. 93, México, Imprenta Literaria, 1863.

*Derechos de Importación.- El pago del veinticinco por ciento de estos derechos se hará en las aduanas marítimas y fronterizas en pesos fuertes.- Modo de hacer el pago de los derechos que se causen en las administraciones de rentas interiores.- Queda derogado el decreto de 17 de Mayo del presente año, en José Sebastian Segura, Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 112, México, Imprenta Literaria, 1865.

*Derechos de importación.- Se pagarán íntegros por las mercancías que se internen á lugares sujetos á la Intervención, despues de haber sido importadas por los puertos que se hallen en poder del enemigo.- Se reducen á una mitad los derechos referidos por mercancías importadas por Veracruz.- Condiciones para gozar de este beneficio.- Penas.- medidas para facilitar transportes, en José Sebastian Segura, Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. I, núm. 1, México, Imprenta Literaria, 1863.

DÍAZ, Lilia, “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, t. 2, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1981.

DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, ts. VIII-IX, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

- Efectos extranjeros. Se les aumenta el uno por ciento para impulsar las obras materiales de Alvarado*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 211, México, Imprenta Literaria, 1865.
- ELIZONDO, Francisco Antonio de, *Práctica universal forense de los tribunales de España y de las Indias*, 6a reimpresión, Madrid, Viuda e Hijo de Marín, MDC-CXCH.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense... con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837.
- Febrero Mejicano ó sea La Librería de Jueces, Abogados y Escribanos que refundida, ordenada bajo nuevo método, adicionada con varios tratados y con el Título de Febrero Novísimo, dió a luz D. Eugenio de Tapia, nuevamente adicionada Con otros diversos tratados, y las disposiciones del Derecho de Indias y del Patrio, por el Lic. Anastacio de la Pascua*, 9 ts., Méjico, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1834.
- FUENTES MARES, José, *Juárez y el Imperio*, México, Jus, 1963.
- , *Miramón, el hombre*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- GARCÍA GOYENA, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, 4 ts., Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial, 1852.
- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía económica, 1906.
- GÓMEZ PARADA, Vicente, “Historia del Comercio y de su Legislación”, *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, t. V, núm. 101, México, Domingo 31 de octubre de 1875.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en *Libro del cincuentenario del Código Civil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978.
- GUTIÉRREZ FLORES ALATORRE, Blas José, *Nuevo Código de la Reforma aunque lleva por título: Leyes de reforma; colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año 1855 al de 1868*, 3 vols. en 5 ts., 1868-1870.
- HIDALGO, José María, *Proyectos de monarquía en México*, pról. de Ángel Pola y Benjamín Gyves, México, F. Vázquez, Editor, 1904.
- Impuesto. Se autoriza el uno por ciento sobre el valor de las facturas de efectos extranjeros*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de*

- los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm 134, México, Imprenta Literaria, 1865.
- LABASTIDA, Luis G., *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, ordenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron las últimas*, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1893.
- LEDESMA URIBE, José de Jesús, “Panorama del derecho mexicano en el siglo XIX”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 13, t. II, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1981.
- LEFÉVRE, E., *Documentos oficiales recogidos en la secretaria privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en Méjico*, s.e. Bruselas-Londres, 1869.
- Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales*, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, t. IX, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (Hijo), 1878.
- LOCRÈ, J. G., *Esprit du Code de Commerce, ou commentaire puisé dans les procès-verbaux du Conseil d'état, les exposés de motifs et Discours, les observations du tribunal, celles des Cours d'appel, tribunaux et chambres de commerce, etc.*, t. 3, París, Garnery, 1811.
- MERCADO, Florentino, *Libro de los códigos, ó prenaciones sintéticas de codificación romana, canónica, española y mexicana*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857.
- Nuevo Febrero Mexicano*, 4 ts., México, Publicado por Mariano Galván Rivera, Impreso por Santiago Pérez, 1851.
- Organización de las matrículas para el alistamiento de la gente de mar*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 3, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1865.
- PAYNO, Manuel, *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas á la desamortización eclesiástica, á la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la iglesia...*, 2 vols., México, Imprenta de J. Abadiano, 1861.
- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965.
- , *Apuntamientos de la parte general de derecho penal I*, 20a. ed., México, Porrúa, 1989.
- Proyecto de Código Criminal para el Estado de Durango. Formado en cumplimiento de los decretos de su Honorable Legislatura de 4 y 28 de febrero de 1848, por los CC. José Fernando Ramírez, José María Hernández y Juan José Zubizar, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Mismo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.

- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Cultura, 1966.
- RAMÍREZ, José Fernando, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850) por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va ordenada con un plano y dos vistas de la Capital*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.
- Reglamento interior del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*; y el *Decreto del 1 de noviembre de 1865 sobre la planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina*, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que internamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio*, t. 2, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- RHI SAUSI GARAVITO, María José, “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- ROS BIOSCA, José María, *Código de Comercio reformado según el decreto-ley de 6 de diciembre de 1868; concordado y anotado*, Valencia, Librería de Pascual Aguilar, 1878.
- SALA, Juan, *Ilustración del Derecho real de España, ordenada por Don Juan Sala, Reformada y añadida con varias doctrinas y disposiciones del derecho novísimo, y del patrio*, 5 ts., Méjico, Imprenta de Galván, á cargo de Mariano Arévalo, 1831.
- SEGURA, José Sebastián, *Código de la reforma, ó colección de leyes, decretos y supremas órdenes, expedidas desde 1856 hasta 1861*, Imprenta Literaria, México, 1861.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Las codificaciones del derecho privado mexicano en el siglo XIX”, en *Revista de investigaciones jurídicas*, año 10, núm. 10, México, Escuela Libre de Derecho, 1986.
- Sucesiones.- Entretanto se promulga el Código Civil del Imperio, se observará la ley de 10 de Agosto de 1857 de sucesiones ex-testamento y ab-intestato*, en José Sebastian Segura, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, ó sea Código de la restauración. Colección completa de las leyes y demas disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales mas notables y curiosos de la época, publicado por...*, t. III, núm. 215, México, Imprenta Literaria, 1865.
- TARDIFF, Guillermo, *Historia general del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847*, t. I, México, 1968.
- TORNEL Y MENDÍVIL, José J., *Manual de derecho mercantil mexicano, o sea el Código de Comercio de México puesto en forma de diccionario*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

## La Constitución del 5 de febrero de 1857

Mario de la Cueva

Cuando se recorren de la historia de América los tres siglos de dominación española, se descubre una paradoja trágica: el Colonialismo español fue, en su fundamentación filosófica, el más profundamente humano de los que conoce la historia. Buscaba, ante todo, resolver el problema fundamental de la existencia del hombre americano, que consistía en hacer retornar el espíritu hacia sus valores impercederos.

Fue un Colonialismo que se desarrolló bajo el signo de la cruz, y que produjo algunas de las más hermosas figuras sacerdotales del catolicismo. Ese Colonialismo fundó las más antiguas y las únicas universidades humanistas de este nuevo continente. En las ciudades de lo que fue la Nueva España los arquitectos, venidos de la Península, y uno de cuyos mayores méritos fue haber sabido utilizar la inspiración de los artífices indígenas, elevaron los más bellos monumentos barrocos y churriguerescos, rivales dignos de las grandes construcciones europeas. En las Leyes de Indias se volcó el espíritu cristiano de la España de Isabel la Católica, para producir el derecho social más justo y noble de aquellos lejanos tiempos, precursor ilustre del moderno derecho del trabajo. Pero junto a esas cualidades y realizaciones tuvo el Colonialismo español un primer defecto capital, cuyas consecuencias no han podido extirparse en el siglo y medio que llevamos de vida independiente: desconoció los derechos políticos de los hombres —y casi permanentemente desconoció también la totalidad de los derechos del hombre, como las libertades de conciencia, de enseñanza y de pensamiento—, y no mostró, o para expresarlo mejor, ocultó a criollos, indios y mestizos, el arte de gobernarse. El Colonialismo español, que en sus orígenes buscó la valoración del espíritu y de la persona, entró en

una contradicción insoluble, y perdió su justificación histórica y con ella sus títulos de gobernante.

Por otra parte, pero con una responsabilidad igualmente grande, detuvo la marcha económica de nuestros pueblos en beneficio de los productores y comerciantes de la vieja España, y tampoco enseñó a los hombres las artes de la industria y del comercio. Finalmente, las Leyes de Indias, a pesar de los esfuerzos de la monarquía y de los monjes españoles, quedaron casi siempre incumplidas; las poblaciones conquistadas arrastran desde aquellos siglos su miseria y su dolor, y tal vez ya ni siquiera esperan su redención.

El Colonialismo español resultó una gobernación ahistórica, pues creyó que el hombre americano estaba muerto o por lo menos dormido, y que no renacería ni habría de despertar. La independencia de las Colonias fue un acontecimiento natural y necesario: era la historia que rompía las cadenas y se transformaba en vida; era el hombre americano que renacía o que despertaba.

El siglo XVIII, que preparó la independencia de las Colonias, fue una nueva y profunda revolución del pensamiento: fue el siglo del Iluminismo y de la consecuente confianza del hombre en la diosa razón. Kant, el filósofo de Königsberg, al hablar de aquella aventura del pensamiento, dijo “que había sido para el hombre una crisis de crecimiento, de voluntad de salir de la infancia”. Y es que, en verdad, el siglo XVIII es el momento en que el hombre readquirió confianza en sí mismo, y basado en ella y partiendo de su propia razón humana quiso entender y hacer su mundo. Windelband ha indicado que la era del Iluminismo es el renacimiento de los sofistas y, en particular, de su problemática, que era el hombre como tema de meditación. El iluminista Pope, que fue una de las grandes figuras de su época, escribió en su obra *Essay on Man*: “*The proper study of mankind is man.*” De ahí que la filosofía general, y la social, política, económica y jurídica, se condensara en la célebre frase protagórica: “El hombre es la medida de todas las cosas.”

El siglo del Iluminismo provocó la destrucción de un mundo que había entrado en decadencia, especialmente en Francia y en España, y la creación de un mundo político nuevo: significó el abandono de la fe en la tradición como principio rector del mundo social, político y jurídico, y su sustitución por la idea de los derechos naturales del hombre y del ciudadano. Es el siglo que negó el derecho divino de los reyes; que les negó también el derecho a gobernar y que no admitió otro gobierno que el gobierno de los gobernadores, es decir, el gobierno de los hombres por los hombres. La negación de aquel mundo de la tradición, de los privilegios y de los reyes, produjo el derrumbe del absolutismo y el advenimiento de la democracia, que en función de la nueva filosofía hubo de tomar al hombre como punto de partida, como centro y



como finalidad de la organización social y política y que fue, en consecuencia, una democracia individualista y liberal, cuyas dos ideas centrales, la doctrina de la soberanía del pueblo y la teoría de los derechos naturales del hombre, son la expresión política y jurídica, elegante y clara, de la vuelta del hombre sobre sí mismo y de su propósito de hacer su mundo.

La creación del mundo político nuevo fue también el nacimiento de las constituciones y del derecho constitucional contemporáneo: de las enseñanzas de los grandes maestros del derecho constitucional de Alemania, de España y de Francia, se desprende que si bien toda organización humana es o reposa en una constitución y en un derecho constitucional, las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del XIX se caracterizan por ser el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal, esto es, son un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y filósofos del siglo del Iluminismo, o lo que es igual, pretendieron ser un derecho al servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social. De ahí que el constitucionalismo, como concepción política y jurídica del Estado, sea aquella filosofía que elevó al derecho sobre el poder para asegurar la igualdad y la libertad individuales, y que convirtió al poder, y consecuentemente al Estado, en un instrumento al servicio de lo jurídico, o para expresarlo en una fórmula que principia a generalizarse, en la doctrina que transformó al Estado en la organización del poder coactivo del derecho, o si se prefiere, en la organización destinada a garantizar la vigencia y efectividad de un nuevo ideal y de un nuevo orden jurídico, cuyos principios vitales son la igualdad y la libertad humanas.

El panorama constitucional al encontrarse los siglos XVIII y XIX es uno de los más extraordinarios esquemas de tragedia y optimismo que ha producido la humanidad, y provocó una serie, aún no concluida, de nuevos cuadros de tragedia y optimismo en lo que en aquel entonces eran las Colonias de España, convertidas pocos años después en las Repúblicas hermanas del continente americano.

La idea del derecho constitucional no es nueva, pues se identifica con el amor a la igualdad y a la libertad, que es el más grande de los ideales del hombre. Los antepasados remotos, pero siempre vivos, del constitucionalismo, son: la filosofía política griega y la Constitución de Atenas, de donde procede la más antigua idea de la democracia, entendido el concepto como la participación de los hombres libres en el gobierno de la ciudad; el derecho de Roma, de donde proviene la tesis de la autonomía de la voluntad en las relaciones civiles y de la consecuente libertad de los hombres en sus relaciones individuales; la enseñanza del cristianismo y las doctrinas de Santo Tomás de Aquino y de los ilustres españoles Francisco Suárez, Domingo de Soto, Bartolomé de Medina, Juan de Mariana o Francisco de Vitoria, acerca de la

esencia y de los atributos de la persona humana y su necesaria libertad para la realización de su íntimo y trascendental destino, y respecto de la supremacía de la ley de Dios y de la ley natural sobre el poder y el derecho humanos; el humanismo renacentista, que es la nueva valoración del hombre como ser libre frente a todos los dogmatismos; y la idea del derecho natural que se desarrolló a partir del siglo XVI continuando el pensamiento de Hugo Grocio. Pero el constitucionalismo tiene, como antepasados inmediatos, diversos acontecimientos concretos de la historia de Occidente: en la Edad Media, por los senderos del amor a la justicia y del respeto de los reyes a las tradiciones de los pueblos, creó España, en el reino de Aragón, con el privilegio general otorgado por el rey Pedro III en las Cortes de Zaragoza, en los años finales del siglo XIII, lo que bien puede llamarse, con Vicente Santamaría de Paredes, la más perfecta organización constitucional de la Edad Media. E Inglaterra, con la Carta Magna que los barones arrancaron al rey Juan Sin Tierra, en 1215, dejó constancia imperecedera del derecho de los hombres a negar obediencia al tirano y de la primera conquista constitucional de la libertad.

España perdió su abolengo constitucional con la unificación de los reinos y con el absolutismo dogmático que instauró el rey Felipe II; así se explican las contradicciones del Colonialismo español, que inspiró su doctrina y su derecho en la enseñanza humanista de sus grandes jesuitas a la par que gobernaba despóticamente a los pueblos conquistados. Inglaterra, por el contrario, representa la historia de un derecho constitucional que brotó de la vida política diaria y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, y que, por esa circunstancia, regresa a su fuente y se convierte nuevamente en vida; es así correcto expresar que Inglaterra, más que tener un derecho constitucional, lo vive. Este distinto estilo de vida del pueblo inglés explica, por su parte, que las Colonias estadounidenses nacieran preparadas para vivir dentro de un orden constitucional dirigido hacia la libertad. Pues bien, la historia de las instituciones concretas del derecho constitucional está íntimamente ligada a la lucha del parlamento en contra de la corona, lucha cuyos objetivos eran: excluir al rey de la función legislativa para someter el Poder Ejecutivo al derecho que vivía y creaba el pueblo; así fue como se dieron en Inglaterra el germen y el desarrollo de la democracia y de las libertades modernas. Pero también la teoría constitucional se encontró excelentemente representada: Thomas Hobbes, John Locke y James Harrington, particularmente el segundo, se encuentran entre los constructores del Estado moderno.

La tradición constitucional de Inglaterra se prolongó en la vida del pueblo estadounidense, y en ella se dieron las primeras manifestaciones expresas y concretas de las constituciones y del derecho constitucional contemporáneo: las cartas, que sirvieron de base jurídica a la fundación y a la creación de una forma de vida en las Colonias, son expresión importante e indudable del

doble anhelo de los hombres hacia la libertad y el gobierno propio. Cuando en el siglo XVIII la corona y el Parlamento ingleses pretendieron desconocer los términos y los derechos que derivaban de ellas, los colonos, con el mismo espíritu que movió a los barones contra Juan Sin Tierra, proclamaron la independencia de sus tierras y de sus pueblos, e iniciaron con ello el declive del Colonialismo. Las constituciones particulares de los nuevos estados y la Constitución federal de 1787 son las primeras constituciones escritas y consistentes de la historia de Occidente, y son la excelente enseñanza de una exacta estructuración del Estado y un sometimiento del poder al derecho. Aquellas constituciones fueron el producto del primer poder constituyente de nuestra era, concebido como un poder nacional y supraestatal, al que corresponde la creación y organización del Estado. Y en efecto, la Constitución estadounidense de 1787 creó y organizó el primer Estado federal de la historia —en la acepción plena del término—, que mostró la posibilidad de conciliar los intereses generales con los particulares de las distintas comunidades, y aun de los hombres, para un mejor imperio de la libertad y una garantía de buena administración de los negocios públicos; fácilmente se comprende que los pueblos de la América hispánica, impugnadores del centralismo ejercido desde Madrid, volvieran sus miradas al único modelo existente a principios del siglo XIX para evitar el nuevo centralismo que se pretendía ejercer sobre hombres y pueblos desde las ciudades de México o Buenos Aires. Por último, la Constitución de Estados Unidos erigió al Poder Judicial en el guardián de la Constitución, solución que si bien contaba con algunos precedentes ingleses de interés alcanzó en 1787 un grado extraordinario de esplendor, pues le hizo el intérprete único de la Constitución y el árbitro supremo de la constitucionalidad de los actos de todos los poderes estatales; así se realizó el ideal humano del Estado de derecho.

A Francia correspondió la bella misión de crear o dar formulación definitiva de la filosofía política y jurídica que habría de servir de fundamento a la democracia individualista y liberal, de rodear ese pensamiento de un sentido de universalidad y humanismo que le convirtió en la religión de la libertad, y de difundirle en las tierras de Europa y América haciendo que penetrara hondamente en la conciencia de los hombres de aquel entonces y de ahora, que sufrieron y sufren injusticia. Las bases ideológicas del constitucionalismo contemporáneo, si bien con hondas raíces en la historia de otros pueblos, como hemos indicado, pertenecen o se desarrollaron y universalizaron debido al genio francés: la doctrina de la soberanía del pueblo, fuente inmarcescible de la democracia, es el resultado de la gran polémica que sostuvo el ginebrino Rousseau contra las sombras amenazantes de Filmer y del autor del *Leviatán*; el *Contrato* pertenece a aquellas obras que han decidido la historia de los pueblos, y que por ello mismo han sido sometidas a la crítica más severa e

injusta. La teoría de la división de los poderes hizo su más brillante aparición –lo que no implica desconocer los párrafos de John Locke– en el *Espíritu de las leyes*, del barón de Montesquieu. La escuela fisiocrática, precursora del pensamiento económico liberal, tuvo también su más alta representación en Francia, en las ideas y en la acción de Turgot, de Mercier de la Riviere o de Dupont de Nemours. La Revolución de 1789 es la primera herida mortal que recibió el absolutismo, y se convirtió en el canto de los pueblos y de los hombres en favor de la libertad, la igualdad y la fraternidad humanas: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que vivía en el fondo de la conciencia del pueblo francés y que fue señalada en los *cahiers* como uno de los objetivos esenciales de los Estados generales, es la idea universal y humana de la democracia, que es, a su vez, igualdad y libertad.

España no pudo ocultar a los hombres de América la presencia de ese siglo los reyes, los mercaderes y los ejércitos pueden demorar la marcha de la historia, pero no detenerla para siempre. Aquel siglo, con su filosofía general, sus doctrinas políticas, jurídicas y económicas y con sus dos grandes revoluciones –la independencia de las colonias inglesas y el derrumbe de los borbones en Francia– se adueñó prontamente de la conciencia del hombre americano, y cual nuevo Prometeo entregó a este continente nuestro el fuego sagrado de la libertad. Las ideas maestras de la filosofía política de Inglaterra, de Francia y de Estados Unidos –John Locke, el barón de Montesquieu, Voltaire, Juan Jacobo Rousseau, el abate Siéyes, Benjamin Constant, Thomas Jefferson, Thomas Paine, entre otros pensadores ilustres– perforaron los muros de la Santa Inquisición, y contribuyeron al despertar de los hombres del sueño de tres siglos a que los sometió la Colonia.

Pero la independencia de las colonias españolas de América no fue una consecuencia pura del siglo XVIII europeo y estadounidense. Particularmente en la Nueva España concurren causas propias, de tanta, o mayor fuerza que la influencia que provino del exterior; ellas son las que han dado a la historia de nuestro pueblo esa característica de lucha constante por la idea de la justicia social, posición que es única en la historia de América y que nos ha permitido, en este siglo XX, en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 5 de febrero de 1917 –que contienen, respectivamente, los derechos sociales de los campesinos al reparto de la tierra, y de los trabajadores a condiciones humanas de prestación de los servicios–, adelantarnos al mundo en el reconocimiento y en la declaración constitucionales de los derechos sociales. Naturalmente, no es posible reducir a esquemas fijos esas causas, por lo que es preciso limitarse a formular algunas consideraciones generales.

La estructura social de la Colonia y la desigual distribución de la riqueza constituyen el fondo social, causa real, a su vez, de la independencia de la nación mexicana, con lo que se llega a la conclusión de que la independencia

fue, en términos generales, un problema de lucha de clases. Al despuntar el siglo XIX existían en lo que era la Nueva España varios grupos bien diferenciados, dos de los cuales, si bien en grado diverso, sufrían indudable injusticia. La clase gobernante estaba integrada por los españoles que venían de la Península, quienes, por razones fácilmente comprensibles, gozaban de un máximo de privilegios. El clero católico compartía el gobierno de la Colonia con los españoles europeos, y era, además, propietario de una parte considerable de la riqueza nacional, particularmente de la propiedad urbana y de un número importante de fincas rústicas; su riqueza se veía aumentada por los fuertes capitales que a su favor reconocían las fincas urbanas y rústicas de propiedad particular; el poder económico es fuente principal del poder político, y así se explica que no sólo durante la Guerra de Independencia sino en el México de principios del XIX la Iglesia Católica fuera uno de los factores reales de poder. Los criollos formaban un grupo numeroso e importante, igual en sangre a los españoles europeos y propietario de otra parte de la riqueza nacional, pero estaba excluido de los altos cargos gubernamentales no obstante su argumentación en el sentido de que eran ellos y sus antepasados los forjadores de la nacionalidad naciente. Y finalmente los indios y mestizos, cuya personalidad humana no se negaba, pero cuyo dolor y miseria fueron la primera causa y la tragedia de donde surgió el anhelo de justicia social.

El movimiento de independencia osciló de una a otra de las dos clases sociales que sufrían injusticia; los criollos querían la independencia, pero pretendían conservar sus propiedades y sus privilegios sobre el pueblo; la divergencia entre estas dos clases sociales se reprodujo en el México Independiente, y contribuyó a la formación de los dos grandes núcleos políticos que habrían de luchar en los Congresos constituyentes de 1823, 1824 y 1856-1857, uno para mantener el pasado y el otro para dar a México un régimen constitucional. La guerra independentista fue preparada por los criollos, pues en ellos germinó rápidamente el siglo XVIII, y fue también iniciada por uno de ellos, don Miguel Hidalgo y Costilla, pero con don José María Morelos y Pavón como capitán general de los indios y mestizos cobró su mayor grado de elevación humana y social, y este último pertenecía a la clase de los desheredados; la guerra se continuó como movimiento popular con don Vicente Guerrero, pero la separación de España fue consumada por los criollos, cuyo jefe era Agustín de Iturbide.

Una segunda causa de las guerras hispanoamericanas de independencia, vinculada estrechamente con la anterior, fue, precisamente, la ya señalada exclusión de los criollos del gobierno de la Colonia, pues España les negó sistemáticamente el acceso a los cargos principales y los convirtió en una clase social postergada. Justificadamente sostuvieron los criollos que a ellos

correspondía, por derecho natural, el gobierno de su tierra; que conocían mejor los problemas de la Nueva España y que estaban más interesados en su correcta y benéfica solución. En la representación que hizo el ayuntamiento de la ciudad de México al rey don Carlos III en 1771, “sobre que los criollos deben ser preferidos a los europeos en la distribución de empleos y beneficios de estos reinos”, se lee: “La provisión de los naturales con exclusión de los extraños es una máxima apoyada por las leyes de todos los reinos, adoptada por todas las naciones, dictada por sencillos principios, que forman la razón natural, e impresa en los corazones y votos de los hombres... En la cabeza de S.M. formamos un solo cuerpo político los españoles europeos y americanos... pero en cuanto a provisión de oficios honoríficos, se han de contemplar en estas partes extranjeros a los españoles europeos, pues obran contra ellos las mismas razones porque todas las gentes han defendido siempre el acomodo a los extraños.

Una tercera causa, respecto de la cual hablaba elocuentemente la Revolución Francesa, era el absolutismo de los reyes borbones: en el Siglo de las Luces los hombres se asfixiaban en América. El ejemplo cercano de Estados Unidos, donde la prosperidad estaba unida a la libertad personal, y la penetración incontenible de las doctrinas de la soberanía del pueblo y de los derechos del hombre –igual en la Nueva España que en la América del Sur– tenían que sublevar las conciencias y llevar a los hombres a una franca rebeldía.

Como una cuarta causa se debe señalar la decadencia general de los reyes borbones y aun de la misma España, incapaz de gobernar un mundo que principiaba a perder la fe en la tradición y en la legitimidad de las coronas, y que en cambio se dejaba arrullar por la diosa razón. Delante de esa situación pensó el hombre americano que las Colonias de España habían adquirido suficiente madurez política, por lo que podían gobernarse libremente y enfrentar su destino.

La invasión napoleónica a España en la primera década del siglo XIX, y los titubeos de la política española precipitaron la crisis: en aquellos días se dibujaron con una fuerza mayor las dos grandes tendencias que ya conocemos y que habrían de luchar –no sólo contra España, sino entre ellas mismas– por consumir la independencia: en una mezcla confusa de intenciones y pensamientos los españoles y los criollos hablaron de acudir en defensa de España y de sus monarcas, y de impedir que la Nueva España se transformara en una Colonia francesa. Los criollos pensaron separar estas tierras de la metrópoli y llamar a México al destronado príncipe Fernando para que gobernara el nuevo imperio; se habló, incluso, de crear un trono para el virrey. El pueblo, por su parte, conspiraba, principalmente en la dirección de algunos criollos, para consumir la independencia de México; la posición de éstos también era

ambivalente: no existían ideas, tal vez ni siquiera aproximadas, respecto de la manera como debiera organizarse la nueva nación, y en ocasiones se pensó igualmente en la venida de Fernando VII o de un príncipe español; la única idea precisa era, sin duda, el deseo de independencia. Dentro de aquella situación, que amenazaba devenir caótica, el sacerdote Miguel Hidalgo y Costilla proclamó la independencia de la Nueva España en la noche del 15 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores, de la provincia de Guanajuato.

La Guerra de Independencia fue una gran devoradora de hombres, pues España realizó sus mejores esfuerzos para conservar esta parte de su imperio. El iniciador de la lucha, Miguel Hidalgo y Costilla, fue una de las primeras víctimas. Pero durante sus campañas dejó constancia de esa característica sobresaliente de nuestro pensamiento jurídico y político: su sentido profundamente humano. Los hombres de la Nueva España no olvidaron la enseñanza humanista que recibieron en su Universidad, expresión de la más pura tradición de los ilustres jesuitas españoles del siglo XVI, ni el ejemplo de los santos misioneros que recorrieron estas tierras en los años de la conquista; esa enseñanza está grabada en la historia de nuestros movimientos libertarios y en nuestro derecho constitucional, y encuentra una de sus más brillantes manifestaciones en la Declaración de los Derechos del Hombre que acompaña a la Constitución de 5 de febrero de 1857: primeramente en la ciudad de Valladolid de la provincia de Michoacán, y posteriormente en Guadalajara, promulgó Hidalgo los célebres decretos, primeros en el continente americano, que abolieron la esclavitud; al nacer como pueblo soberano e independiente México sería una tierra de hombres libres.

Grandes acontecimientos se desarrollaron concomitantemente en España: el 2 de mayo de 1808 el pueblo español inició su guerra de liberación en contra de José Bonaparte y de las tropas francesas. En la mayoría de las ciudades españolas creó el pueblo una junta gubernativa, cuya jefatura correspondió a la de Sevilla, que se denominó: La Suprema Junta Gubernativa del reino. Uno de sus primeros actos fue la convocación a cortes generales y extraordinarias, las que, en ejercicio de la soberanía que radicaba en la nación, debían dotar a España de un régimen constitucional. Las cortes abrieron sus sesiones en la isla de León el 24 de septiembre de 1810, y el 14 de febrero de 1811, a sugerencia del Consejo de Regencia de España e Indias, se convocó a elecciones de diputados en las Colonias de América, a efecto de que las cortes constituyentes se integraran con representantes de todo el imperio. Fueron diecisiete los diputados de la Nueva España, entre ellos, Miguel Ramos Arizpe, José María Guridi y Alcocer, José Simeón de Uría y José Beye de Cisneros. Nuestros primeros diputados constituyentes aprendieron varias importantísimas lecciones: ante todo, que los pueblos tienen el deber de luchar contra

la dominación extranjera y de conducir una vida independiente; después, que la soberanía radica en el pueblo, que es inseparable de él y que consiste en la facultad de ser libre en el mundo internacional y de darse libremente el gobierno que se juzgue mejor; finalmente, que los pueblos deben darse una constitución que subordine el poder al derecho. Por otra parte, en las reuniones de las cortes constituyentes los diputados de la Nueva España supieron que la América del Sur luchaba por su liberación, y adquirieron noticia del pensamiento y de la acción del gran capitán de los Andes, Simón Bolívar.

José María Morelos y Pavón, una de las más excelsas figuras de las guerras libertarias de América, sucedió a Miguel Hidalgo en el mando del ejército del pueblo. Con Morelos principió la lucha por un derecho constitucional al servicio de la justicia social; su ideario político y jurídico, producto de su amor al pueblo y de su educación humanista, no se olvidaría por los hombres de México, y está en el principio de la trayectoria que condujo a nuestra declaración de derechos sociales de 1917. El capitán sacerdote fue un socialista humanista, el primero en la historia de América y tal vez el primero en la historia contemporánea del mundo. La independencia de México y la abolición de la esclavitud no eran la meta última del mexicano y de la guerra de liberación: las tierras de Anáhuac eran deudoras de un régimen de justicia social para una población explotada y empobrecida durante los tres siglos de Colonialismo. La libertad de la Nueva España y de los hombres sería la condición para un ideal más alto, el mismo que en el siglo XX se expresa con el nombre de justicia social: igualdad de todos los hombres de América, sin distinción de raza o mestizaje; superación de la miseria para que el hombre de México, destruidas las cadenas de un feudalismo y de una riqueza crueles, pudiera conducir una existencia armónica con el sentido humanista y cristiano de la justicia; reparto de la tierra y entrega de las parcelas a los habitantes del campo; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres; reparto, finalmente, de la riqueza mueble.

Morelos es el gran visionario del destino de México: quería una nación independiente, separada del trono español, con una organización constitucional que expresara el pensamiento político del siglo XVIII, que era el ideal libertario de la época, pero que, sin embargo, respetara la tradición católica. Quería, además, separar el poder militar del civil, pues estaba convencido, no obstante su carácter de generalísimo o capitán general del ejército del pueblo, de que el poder militar no es una función de mando o de gobierno, sino una institución al servicio del derecho constitucional y del gobierno, que de él emana. Para alcanzar esos fines preparó, convocó y reunió, el 14 de septiembre de 1813, el primer Congreso Constituyente mexicano, que se dio el título de Congreso de Anáhuac. El 6 de noviembre siguiente la Asamblea redactó la declaración solemne de la independencia de la América Septentrional:



La América septentrional ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: en tal concepto, queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz, y establecer alianzas con los monarcas y Repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el sumo pontífice romano...

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac, que se reunió en el pueblo de Apatzingán, en lo que es hoy estado de Guerrero, sancionó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán, según su artículo 237, tenía carácter provisional, pues estaba prevista la convocación de una Asamblea representativa que habría de elaborar la Constitución definitiva. Pero aun así no pudo extender su vigencia a toda la Nueva España, pues las tropas de Morelos no dominaron nunca la totalidad del territorio nacional. Era, en la clasificación general de las constituciones de Bryce, un documento escrito y consistente, y se encontraba dividido en dos grandes partes: una primera titulada Principios o elementos constitucionales, y una segunda, Forma de gobierno. Los autores de la Constitución de Apatzingán se anticiparon a la doctrina contemporánea, en la generalizada división del contenido de las constituciones, en parte dogmática y parte orgánica: la primera comprende los principios que señalan la forma y las finalidades del Estado, la posición del hombre en la vida social, sus derechos y deberes y su esfera de libertad; la segunda se refiere a la naturaleza y número de los órganos estatales, a su estructura y a la forma y límites de su actividad.

Los principios o elementos constitucionales –parte dogmática de la Constitución de Apatzingán– ocupan un lugar particular en la historia del pensamiento constitucional mexicano, pues expresan las ideas del personaje que mejor entendió los sentimientos y los ideales del pueblo; y es interesante presentarlos en sus lineamientos generales porque constituyen una de las más brillantes exposiciones de la teoría jurídica y política del siglo XVIII, y porque estarán presentes en la elaboración de nuestras posteriores constituciones.

El Congreso de Anáhuac, que había proclamado la independencia de México, tuvo que partir del principio de la soberanía del pueblo, y al consignarlo en los artículos dos, tres y cinco de la Constitución, reprodujo las ideas de Rousseau: “La soberanía reside originariamente en el pueblo y consiste en la facultad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Es por su naturaleza imprescindible, inalienable e indivisible.” En el artículo cuarto ratificó el principio y lo derivó de la doctrina del *Contrato social*:

Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

La definición de soberanía condujo al concepto de ley, y en él se unieron el pensamiento de Rousseau sobre el origen y los caracteres de las leyes, y la doctrina del doctor Angélico respecto de las finalidades del derecho que dicten los hombres: “La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, y debe ser igual para todos.”

El hombre americano había sufrido la tragedia de vivir conquistado y bajo un gobierno de extraños; los pueblos que luchaban por su libertad debían vivir en paz en lo futuro y habrían de proscribir la conquista: “Ninguna nación”, decía el artículo nueve, “tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista, no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.” El Congreso de Anáhuac se adelantó al siglo XX y supo recoger el pensamiento de Vitoria y de Bodino, y pronunciarse por un derecho internacional cuyo fundamento es el mismo derecho natural de los hombres, que está colocado, como afirmó el autor de *Los seis libros de la República*, por encima del derecho humano.

En las manos de Morelos el movimiento libertario le pertenecía al pueblo; y este hecho, unido a la doctrina de la soberanía, provocó el reconocimiento del sufragio universal; los artículos seis y siete son la primera afirmación de aquella idea en estas tierras de América “El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases, a todos los ciudadanos. La base de la representación nacional es la población, compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos.”

La idea de los derechos del hombre, cualesquiera orígenes tenga, adquirió un sentido universal en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. La Constitución de Apatzingán se elevó a la grandeza de aquella declaración: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.” En diecisiete artículos redactaron los constituyentes de 1814 una amplísima declaración de derechos; en el problema de la seguridad, a ejemplo, dijeron: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.”

Los principios o elementos constitucionales servían de fundamento a la organización concreta de los poderes estatales. Los tres siglos de Colonialismo demostraron que el absolutismo es contrario a la efectividad de los derechos del hombre. Por otra parte, la doctrina del barón de Montesquieu adquirió un valor universal en la ya citada declaración francesa de derechos; y los criollos de América escucharon a los diputados españoles defender en las cortes de León la idea de la división de los poderes en contra del absolutismo de sus monarcas. Finalmente, los representantes de un pueblo sublevado no podían pensar en la monarquía, porque nadie poseía título alguno para devenir monarca. A partir de los anteriores conceptos, y en un profundo análisis de las funciones del Estado, el Congreso de Anáhuac señaló los atributos de la soberanía y dividió entre ellos el poder estatal: “Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.” Cada uno de los tres poderes se estructuró de acuerdo con los principios de representación y pluralidad: el Poder Legislativo se compondría de diputados elegidos en las distintas provincias; el Poder Ejecutivo sería republicano y se depositaría en un colegio compuesto de tres poderes; el Supremo Tribunal de Justicia se integraría con cinco jueces.

El generalísimo Morelos fue la segunda víctima de la Guerra de Independencia. A partir de 1815 Vicente Guerrero mantuvo el fuego de la libertad en las provincias del Sur. En 1817 se realizó la gesta heroica de Francisco Javier Mina. El rey Fernando VII, que había desconocido la Constitución elaborada por las cortes de León en 1812 aduciendo que fue promulgada sin su consentimiento, se vio obligado en 1820 a restablecer su vigencia; las cortes, que se eligieron como Poder Legislativo de acuerdo con ella, mostraron una clara tendencia individualista y liberal. El clero mexicano temió por sus privilegios, creyó que España podía seguir la ruta de la Revolución Francesa y principió a aceptar la idea de la independencia de la Nueva España, gobernada por un príncipe de la casa de Borbón.

Fue entonces cuando los criollos se decidieron a efectuar ellos mismos la independencia de México: el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, nombrado por el virrey jefe de las tropas destinadas a combatir el ejército del pueblo, publicó el llamado Plan de Iguala, en el que declaró la independencia de México; reconoció a la religión católica como la única tolerada en el nuevo imperio; ratificó los fueros y propiedades del clero y propuso el trono del imperio a Fernando VII o a un príncipe español. Cuando el teniente Juan O’Donojú, que fue designado capitán general de la Nueva España por las cortes de Madrid, llegó al puerto de Veracruz, se encontró frente al hecho consumado de la independencia de México; ante la imposibilidad de

una reconquista por las tropas españolas pensó que el Plan de Iguala tenía la ventaja de conservar a México para un príncipe español, y con esa intención, el 24 de agosto de 1821 firmó, con Agustín de Iturbide, el Tratado de Córdoba, que reconocía a nombre de España la independencia de México, y estipulaba las siguientes bases para la organización del nuevo imperio: la nación mexicana sería soberana e independiente y se organizaría como imperio mexicano. La corona imperial correspondería al rey Fernando VII o a un infante de la casa real, y por renuncia o no aceptación de éstos, las cortes del imperio mexicano harían la designación del emperador. Se nombró una Junta Provisional Gubernativa, de la que formó parte Juan O'Donojú, que fungiría como cuerpo legislativo y consultivo, y tendría además como funciones designar una regencia y convocar a cortes constituyentes.

El Tratado de Córdoba preparó el camino para un emperador criollo, al autorizar a las cortes para hacer la designación de emperador en el caso de que Fernando VII y los infantes españoles de la casa real no aceptaran la corona del imperio; y en efecto, cuando se tuvo noticia en México de que las cortes de Madrid negaban la legitimidad del tratado en razón de que O'Donojú, según se decía, careció de facultades para pactarlo, una manifestación de algunos sectores de la población y la presión del ejército obligaron al Congreso Constituyente, que se había instalado el 24 de febrero de 1822, a designar a Agustín de Iturbide como primer emperador de México.

Los imperios son producto de la historia y se sostienen por el prestigio y la tradición de las casas reinantes, y todo ello faltó en el imperio de Iturbide. Por otra parte, América es el continente de la igualdad y la libertad, y en ella no hay lugar para los imperios. El emperador, que representaba la negación de la libertad, no pudo entenderse con el Congreso, y lo disolvió mediante el primer golpe de Estado de nuestra historia. Nuevamente se reunieron los soldados del pueblo en las varias provincias de la nación mexicana. Ante el descontento general Iturbide convocó otra vez al Congreso y abdicó la corona; pero el Congreso no aceptó la abdicación y declaró la nulidad de la coronación. El 8 de abril de 1823 el Congreso resolvió que “jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres”; como resultado de esa decisión México se encontró, como país independiente y en pleno ejercicio de su soberanía, frente al problema de su organización constitucional futura.

La caída del imperio y la ratificación de la independencia nacional resolvieron, al menos provisionalmente, algunos de los problemas fundamentales de la organización constitucional y política: México partiría del principio de la soberanía del pueblo, afirmado desde la Constitución de Apatzingán, y negaría el derecho de las dinastías y de los hombres a gobernar a los pue-

blos en ejercicio de un derecho real o imperial de mando. México sería una República elevada sobre la voluntad nacional.

Pero el Congreso Constituyente, que había sido convocado de acuerdo con el Tratado de Córdoba para organizar a México en forma de imperio, se vio colocado frente al grave problema de su legitimidad y ante el dilema, más grave aún, de la estructura concreta del Estado, pues en ese momento surgieron dos corrientes, una en favor de la República central y otra favorable a un Estado federal. El debate, que se decidió en aquellos años por el sistema federal, envolvió la historia de nuestro país en la primera mitad del siglo pasado, y no se cerró sino hasta la caída del segundo imperio cuando el archiduque Maximiliano de Habsburgo fue fusilado en el Cerro de las Campanas, en 1867. Aquel debate, que tuvo lugar en los años 1823 y 1824, es uno de los prólogos de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

Al realizarse la independencia y aun después de la instalación del Congreso Constituyente, pero particularmente en torno de él, se definieron tres tendencias para la estructuración del Estado, que pueden reputarse como los primeros partidos políticos mexicanos: el primero, el grupo borbonista, al que pertenecían las antiguas clases privilegiadas de la nación, pugnaba por la aplicación del Tratado de Córdoba, y tenía como voceros, según nota de Lorenzo de Zavala, a José María Fagoaga, Francisco Sánchez de Tagle, Hipólito Odardo y Juan Orbegozo; este grupo, al decir del mismo Zavala, se vio fortificado con la creación de las logias masónicas del rito escocés, compuestas, según explica Lucas Alamán, por borbonistas y republicanos enemigos de Iturbide. El segundo, el partido iturbidista, reclutaba los oficiales que contribuyeron a consumir la independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna, Luis Quintanar, Manuel y José Rincón, Manuel Sota Riva, Francisco Calderón y Vicente Filisola. Y finalmente el partido del pueblo, que recogió la tradición de Hidalgo y de Morelos, y que era naturalmente republicano; estaba formado en parte por antiguos insurgentes: Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo, Miguel Barragán y Joaquín Parrés, y por algunos de los más ilustres miembros de la intelectualidad de principios del siglo XIX: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crecencio Rejón, Valentín Gómez Farías, José María Becerra y fray Servando Teresa de Mier.

La derrota del imperio, al provocar las dos corrientes, centralista y federalista, para la estructuración de una República, obligó a los hombres a reorganizar los partidos de acuerdo y en armonía con esas dos tendencias: los antiguos borbonistas se inclinaron por una República central, pues este sistema defendía mejor sus privilegios; pero la misma idea fue acogida por hombres de indudable buena fe, como fray Servando Teresa de Mier y José María Becerra, y los generales Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete,

quienes fueron comisionados para impedir el movimiento federalista que se desarrollaba en las provincias. El partido federalista se integró con la mayoría de los miembros del antiguo partido republicano y con varios de los personajes que en un tiempo fueron partidarios de Iturbide.

La lucha en torno a la organización de una República central o federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramente, la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desarrolló en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluyó inclinándose por la voluntad de las provincias.

La Constitución gaditana de 1812 transformó el gobierno de las Colonias, al establecer en sus artículos 324 y 325 que el “gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas”, y que, “en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”. En un principio, los diputados peninsulares pensaron que el sistema de las diputaciones provinciales se aplicaría únicamente en la España europea, pero las intervenciones de José Mejía, el diputado por Nueva Granada, y de Miguel Ramos Arizpe, determinaron la extensión del principio a las provincias de las Colonias americanas. Las diputaciones provinciales se integraban con siete diputados designados por el pueblo en votación indirecta, y constituyeron un segundo paso –después de las elecciones de diputados a las Cortes de Cádiz– en la participación del pueblo en el gobierno. En las Instrucciones acordadas por las Cortes en 1813 se ordenó la formación de las diputaciones provinciales de México, capital de la Nueva España, de Monterrey, para las provincias internas de Oriente, de Guadalajara, para la Nueva Galicia, de Durango, para las provincias internas de Occidente, de Guatemala, para la capitanía del mismo nombre, y de Mérida, para la capitanía de Yucatán. La creación de estas diputaciones provinciales posee una importancia grande para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad. Fernando VII, lo expresamos anteriormente, desconoció la Constitución gaditana, pero se vio obligado a restablecer su vigencia el 7 de marzo de 1820. En ese mismo año se reinstalaron o abrieron las diputaciones provinciales de Nueva Galicia, de Yucatán, de la Nueva España, de San Luis Potosí, de las provincias internas de Oriente y de las provincias internas de Occidente. Juan O’Donojú era portador del decreto de las cortes que mandaba la creación de diputaciones provinciales en todas las provincias e intendencias de lo que era la Nueva

España. En el año de 1822, durante el imperio de Iturbide, funcionaron dieciocho diputaciones provinciales.

Las investigaciones históricas realizadas por diversas personas en los últimos años han aclarado, en términos generales, los orígenes y las causas de nuestro federalismo. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el voto por la forma federal de la República, de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel voto es la aceptación de un hecho consumado, y concurrió la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso Constituyente que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal: la diputación provincial de Guadalajara, una de las provincias más importantes de México, se convirtió en el centro defensor del federalismo, e hizo saber al Congreso que únicamente lo reconocía como Asamblea convocante a un nuevo constituyente, y que en tanto no se resolviera satisfactoriamente su instancia suspendería la aplicación de las decisiones del Congreso, y aun del Poder Ejecutivo central, a la vez que asumía el supremo gobierno de la provincia; la propia diputación provincial, el 16 de junio, dio a conocer a su población las bases para la reorganización del estado libre de Jalisco, “independiente y soberano dentro de sí mismo, que no reconocerá relación con los otros estados, distinta de la hermandad y confederación”. En el mes de abril Yucatán llegó a considerarse independiente de México, y adoptó los puntos de vista de la diputación de Guadalajara. Oaxaca fue más lejos, pues se declaró independiente del gobierno central y se constituyó en Estado libre y soberano, convocando a un Congreso provisional que debería dictar las normas estructurales fundamentales. Guatemala estaba definitivamente separada de México, en tanto el movimiento denominado Chiapas libre, que fue secundado por todos los ayuntamientos de la provincia, exigía una revisión de la pertenencia o separación de Chiapas de la nación mexicana. No podemos seguir el detalle, ni es el momento oportuno, de la actuación de las diputaciones provinciales; pero cada día arraiga más fuertemente en la conciencia de los historiadores la idea de que la solución federativa mantuvo la unión de las provincias y evitó su disgregación. El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados –la Colonia y el imperio de Iturbide– que significaron no solamente un absolutismo, sino, más bien, un despotismo. Para las provincias las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.

Es indudable que los creadores del federalismo mexicano se inspiraron en el sistema estadounidense, pero ello era inevitable y razonable; el reproche que se formuló en aquellos años por fray Servando Teresa de Mier, Carlos María de Bustamante y José María Becerra, entre otros opositores, y que repitió después el Partido Conservador –según el cual, los federalistas realizaron una imitación extralógica y crearon un sistema que carecía de precedentes, lo que implicaba, por una parte, que no se siguiera la trayectoria normal, que era el gobierno centralizado y, por otra, de acuerdo con la frase del doctor Mier que hizo fortuna, que “a diferencia del federalismo norteamericano que sirvió para unir lo desunido, la Federación mexicana serviría para desunir lo unido”– pasaba por alto la realidad de los hechos y la posición política de las provincias. Aquel reproche fue consecuencia, por una parte, de la incompreensión de la independencia, cuyos móviles en el pueblo de México, si bien no en las clases privilegiadas, consistieron no únicamente en la separación de España, sino, además, en la transformación de la vida social, económica y política y, por otra parte, de la postura de esas mismas clases privilegiadas y de sus doctrinarios, que pretendían que la historia fuera estática y que todo continuara como fue en el pasado.

Al concluir el imperio de Iturbide México se encontró con un solo dato para su estructuración política, pero era de carácter negativo, y consistía en la repulsa de un gobierno monárquico centralizado. En ese instante tuvo México que crear su Estado y su gobierno, y es falso que existiera una forma que hubiera podido seguirse, pues el pueblo de México fue siempre gobernado y nunca gobernante. Europa vivía las décadas de Metternich, que es tanto como decir absolutismo, y nada tenía qué enseñarnos. Los absolutismos español y virreinal no podían ser nuestro modelo porque la Guerra de Independencia no sólo buscó la liberación de España, sino también la destrucción del absolutismo de Madrid, y porque la caída de Iturbide estuvo dentro de la segunda línea de aquella lucha. Los pueblos que en aquel entonces marchaban por el sendero de la libertad eran Inglaterra y Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria y sólo pudo ser parcialmente imitada en el Brasil, que era un imperio. El centralismo era absolutismo, en tanto el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado la prosperidad en la libertad.

La inclinación por el federalismo no era exclusivamente mexicana, estaba ampliamente difundida en América; en el año de 1822 el brillante escritor y político ecuatoriano Vicente Rocafuerte, publicó en Filadelfia. Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre, descripción excelente del sistema de gobierno estadounidense, reimpresso en Puebla un año después. El 28 de mayo de 1823 se leyó en el Congreso Constituyente el Proyecto de bases de la futura constitución para una República federal, que



presentó el diputado guatemalteco José del Valle. En aquellos mismos años Chile, Colombia y Venezuela habían adoptado el sistema federal. En el año de 1824, durante el reinado del emperador Pedro I del Brasil, estalló una gran revolución federalista. Y conviene finalmente recordar el hecho de que en el Congreso Constituyente argentino de 1826 hubo una fuerte tendencia en favor del federalismo, que habría de triunfar en 1853.

Los debates en el segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 4 de octubre de 1824 revelan, ciertamente, la influencia estadounidense, pero en el problema mismo del federalismo estuvieron presentes las enseñanzas del barón de Montesquieu y de Juan Jacobo Rousseau. Es también verdad que Miguel Ramos Arizpe, director del grupo federalista, estuvo en contacto frecuente con Esteban Austin, el estadounidense naturalizado mexicano, y que de él recibió un Proyecto de bases generales para la organización federativa de la República, y que los constituyentes conocieron la traducción de la Constitución de Estados Unidos, impresa en México; pero no debe olvidarse que Ramos Arizpe, en la Memoria sobre la situación de las provincias internas de Oriente, que presentó a las cortes de Cádiz el 7 de noviembre de 1811, sostuvo que el centralismo administrativo que se ejercía desde la ciudad de México era la causa de su atraso, y propuso un sistema de gobierno descentralizado en el que debe verse un anticipo de su pensamiento federalista. Tampoco debe olvidarse que Prisciliano Sánchez publicó en 1823 el Pacto federal del Anáhuac, en el que con una rara habilidad para la época abordó los problemas fundamentales para un federalismo mexicano, apoyándose en los múltiples ejemplos de federaciones que venían desde Grecia. Por otra parte algunos de los más preclaros talentos del México de aquellos años –Manuel Crecencio Rejón, autor de la Constitución Yucateca de 1840; Valentín Gómez Farías, precursor del movimiento de Reforma que triunfó a la caída del imperio de Maximiliano y que significó el triunfo final del programa del Partido Liberal; Francisco García, Juan Cayetano Portugal, etcétera vieron también en el federalismo el camino para poner fin al gobierno centralizado, que sistemáticamente había negado las libertades humanas.

El segundo Congreso Constituyente inauguró sus sesiones el día 7 de noviembre de 1823. La organización federativa de la nación estaba previamente resuelta tanto por el voto por la forma federal de la República cuanto porque la mayoría de los diputados elegidos en las provincias venían decididos –podría decirse que instruidos por los electores– a adoptar un sistema armónico con dicha idea. El propio doctor Servando Teresa de Mier reconoció el hecho, si bien sostuvo que los diputados a un Congreso Constituyente, aun elegidos por el pueblo, no están ligados a instrucciones precisas, argumento

válido en la teoría, pero que no puede conducir hasta la negación de los ideales del pueblo, porque sería tanto como negar la idea misma de la soberanía.

Las Constituciones de la edad contemporánea, en cuanto a su estructura general, corresponden a dos grandes modelos: de un lado se coloca la Constitución estadounidense, que se resuelve en normas concretas para la organización de los poderes y órganos estatales y para la determinación de sus competencias; y en el otro se encuentran las constituciones de Francia y la gaditana de 1812, que incluyen en su articulado los principios filosóficos, políticos y jurídicos sobre los cuales se estructura posteriormente el Estado. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución de 4 de octubre de 1824 siguieron el segundo de los ejemplos, y de ahí que en ellas se redactaran, para usar la frase del ilustre maestro Carlos Schmitt, las declaraciones relativas a las decisiones políticas fundamentales.

Los constituyentes de 1823-1824 partieron del principio de la soberanía del pueblo y, según el artículo tercero del Acta Constitutiva, entendieron que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y que a ella corresponde en exclusividad dictar las leyes fundamentales, adoptar la forma del gobierno e introducir posteriormente las modificaciones y variaciones que estime pertinentes. Y para hacer más enfático el sentido democrático de la doctrina y destruir las pretensiones de la corona de España o de alguna otra dinastía se dijo en el artículo segundo de la misma Acta Constitutiva que “la Nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

El señalamiento de los antepasados de una concepción doctrinal y política es siempre difícil de hacer: es indudable que las ideas mexicanas acerca de la soberanía se remontan a la doctrina francesa y al pensamiento de Rousseau, cuyo nombre aparece en el Manifiesto que acompañó a la Constitución de 1824, pero nos parece que estuvieron directamente influidas por la exposición del conde de Toreno ante las Cortes de Cádiz: “Esencialmente expresa que este derecho, el de hacer las leyes fundamentales, coexiste, ha coexistido y coexistirá siempre con la nación, mientras no sea destruida; envuelve además esta palabra, esencialmente, la idea de que es innegable, cualidad de que no puede desprenderse la nación, como el hombre de sus facultades físicas; porque nadie, en efecto, podría hablar ni respirar por mí; así, jamás delega el derecho, y sólo sí el ejercicio de la soberanía...” La influencia de las ideas del conde de Toreno se revela en la circunstancia de que en las discusiones en las Cortes de Cádiz estuvieron presentes Guridi y Alcocer y Miguel Ramos Arizpe, constituyentes en 1823-1824, y es de notar que el primero tomó parte activa en el debate.

La Asamblea, sin embargo, se apartó del pensamiento puro de Rousseau, pues el autor del *Contrato social* desprendió de la esencia y de los atributos que asignó a la idea de la soberanía del pueblo la exigencia de una democracia directa, forma de organización inaplicable en la América de principios del siglo XIX. Pero este apartarse de la doctrina de Rousseau no se efectuó en lo que respecta a la esencia y a los caracteres de la soberanía, y menos aún en lo referente al titular de ella, sino en una consecuencia especial, aun cuando de enorme trascendencia. El barón de Montesquieu devino entonces el guía doctrinario de los constituyentes, con lo que se adoptó el sistema de una democracia representativa en la que el pueblo se mantenía como titular de la soberanía, pero delegaba el ejercicio de ella en los representantes designados por él.

El mismo barón de Montesquieu y las constituciones de Cádiz y de Apatzingán influyeron en la manera de aplicar el principio de la división de los poderes y, consecuentemente, en la determinación de la estructura y relaciones de los poderes estatales. El constitucionalismo mexicano ha entendido siempre que el poder estatal es único y que, como tal, no se divide nunca, de tal manera que la división se refiere, exclusivamente, al ejercicio de él. Ahora bien, en un Estado federal la organización de los poderes es doble, pues debe hacerse en la Federación y en las entidades federativas. Por otra parte el estado federal se construye necesariamente sobre la base de la identidad de las decisiones políticas fundamentales entre la Federación y los estados miembros. De ahí que los artículos nueve y veinte del Acta Constitutiva establecieran un principio único: el Poder estatal se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia de que, y según la fórmula que venía de la Constitución de Apatzingán, “no podrían reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Finalmente, y en aplicación de las ideas de soberanía del pueblo y representación, los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo debían renovarse periódicamente.

El Poder Legislativo Federal, de conformidad con el pueblo estadounidense, y para dar satisfacción a las exigencias del federalismo, se depositó en un Congreso general, compuesto de dos Cámaras, la de representantes del pueblo, que serían diputados elegidos popularmente cada dos años, y la de Senadores, de naturaleza federal, integrada con dos Senadores por cada estado miembro, que serían designados cada cuatro años, pero renovables por mitad cada dos, por las respectivas legislaturas locales. El Poder Ejecutivo se ejercería por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero se nombraría un vicepresidente para sustituirle en los casos de inhabilitación física o moral. El Poder Judicial Federal correspondería a una Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito. Los

poderes locales debían integrarse en forma análoga a los federales, pero el legislativo podía componerse de una sola Cámara y el Poder Ejecutivo podía ser pluripersonal.

Precisamente porque el poder estatal es único, pero dividido en su ejercicio, las constituciones contienen preceptos normativos de las relaciones entre los distintos poderes; el conjunto de las reglas aplicables a las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo determina la forma general del gobierno. Ahora bien, al Congreso Constituyente de 1823-1824 se ofrecieron tres modelos: el sistema parlamentario inglés, el régimen presidencial de Estados Unidos y los principios de la Constitución gaditana. El derecho inglés era consuetudinario y, consecuentemente, difícil de conocer y de imitar. El sistema presidencial estadounidense implicaba una estricta separación de los poderes y una plena libertad de acción del presidente dentro de su esfera de competencia; al mismo tiempo otorgaba al presidente la iniciativa y un veto suspensivo en la elaboración de las leyes. El régimen gaditano significaba también una cuidadosa separación de los poderes, pero obligaba al rey a obtener, para todos sus actos, el refrendo del gabinete, y si bien declaraba la irresponsabilidad del rey hacía responsables a los secretarios de Estado por los actos del rey contrarios a la Constitución y a las leyes; el rey tenía también la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo.

Las Constituciones mexicanas se inclinaron por el sistema de la Constitución de Cádiz. Lucas Alamán, el más ilustre de los historiadores conservadores, acusó al Congreso por la mezcla de los principios de las constituciones estadounidense y gaditana y el reproche también se ha repetido frecuentemente entre nosotros, pero no es correcto porque el Constituyente siguió a la Constitución norteamericana en la idea del Estado federal, pero organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz: las atribuciones del Congreso general y del presidente se fijaron escrupulosamente en la Constitución. La misión del Congreso era hacer la ley, pero el presidente tendría la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo. Al presidente correspondía la aplicación de las leyes y para ello designaría libremente a los secretarios de Estado; ni el presidente ni los secretarios de Estado serían políticamente responsables ante el Congreso, lo que apartaba a la Constitución de la idea del gobierno parlamentario. El presidente sería únicamente responsable, durante su encargo, por traición a la patria, delitos contra la forma de gobierno y otros delitos graves, en tanto los secretarios de Estado, igual que en la Constitución gaditana, serían responsables ante el Congreso por delitos graves y por los actos del presidente que autorizaran con su firma y que fueran contrarios a la Constitución, a las leyes del Congreso y a las constituciones de los estados.

La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hacía sentir su influencia sobre las conciencias de los hombres y de los pueblos, pero los excesos a que condujo la revolución de 1789 hizo meditar a los hombres acerca de la conveniencia de anteponer a las constituciones una declaración de derechos; así se explica que los diputados gaditanos se hubieran limitado a decir en el artículo cuarto de la Constitución de 1812 que “la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Por otra parte, la Constitución estadounidense, en su versión original anterior a las enmiendas, tampoco contenía una declaración de derechos, tal vez por la creencia de que una Constitución federal debía limitarse a fijar la estructura de los Poderes Federales, y dejar a las constituciones de los estados federados la expedición de las respectivas declaraciones de derechos. Con estos antecedentes el Acta Constitutiva, al seguir el ejemplo de Cádiz, dijo que “la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”; pero ante la presión de la opinión pública y de los liberales mexicanos que habían adquirido la costumbre de expresar libremente su pensamiento, agregó en su artículo 31 que “todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”. La Constitución de 1824 mantuvo el sistema del Acta Constitutiva, pero en los artículos 145 a 165 consignó las “reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación, la administración de justicia”: prohibición de la ley retroactiva y de los juicios por comisión; ninguna detención podría acordarse sin elementos probatorios suficientes, ni durar más de sesenta horas sin justificarse; prohibición del tormento y de la confiscación de bienes; sujeción de las visitas domiciliarias a los requisitos señalados en las leyes; reconocimiento del derecho a la designación de árbitros para dirimir las controversias... Promulgada la Constitución federal, los diversos estados de la República, a su vez, expidieron sus constituciones y en ellas incluyeron, con amplitud variable, las declaraciones de derechos que habrían de servir de base a la vida de cada una de las entidades federativas; en esas constituciones, que se iniciaron con la del Estado de Jalisco el 18 de noviembre de 1824, se encuentran nuestras primeras declaraciones de derechos. Los artículos ocho y nueve de la citada Constitución del estado de Jalisco decían: “Todo hombre que habite en el estado, aun en clase de transeúnte, goza los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad. El Estado garantiza estos derechos; garantiza asimismo la libertad de imprenta; y prohíbe absolutamente la esclavitud en todo su territorio.”

Las fuerzas políticas —en aquellos años y entre nosotros, la Iglesia y las clases privilegiadas de la sociedad— que han sido y son los factores determinantes de la superestructura constitucional de las naciones, no permitieron a la Asamblea Constituyente resolver los grandes problemas nacionales. La ley fundamental tuvo que ser una Constitución política, en el sentido estricto del término, y consecuentemente se limitó a señalar los lineamientos de la estructura del Estado, respetando los privilegios existentes.

Al consumarse la independencia, y ya dentro del imperio de Iturbide, se inició la pugna entre los poderes espiritual y temporal: el Papa Alejandro VI concedió a los reyes católicos Fernando e Isabel el derecho de cobrar el diezmo eclesiástico para que lo utilizaran en el sostenimiento y defensa de la religión; y el Papa Julio II, en 1508, otorgó a los reyes españoles el regio patronato indiano, en virtud del cual y en compensación de la protección impartida por los monarcas a la religión católica correspondería a los reyes de España nombrar a los dignatarios eclesiásticos, con aprobación del Papa. Con fecha 11 de marzo de 1822 la junta de prelados del imperio mexicano resolvió: “Que con la independencia jurada de este imperio ha cesado el uso del patronato, que en sus iglesias se concedió por la silla apostólica a los reyes de España como reyes de Castilla y León. Que para que lo haya en el gobierno del nuevo imperio sin peligro de nulidad de los actos, es necesario esperar igual concesión de la santa sede.” Los constituyentes de 1823-1824 aceptaron provisionalmente la solución, y sin embargo, en la misma trayectoria de las constituciones de Cádiz y Apatzingán, mantuvieron la obligación estatal de proteger a la religión católica, y por consiguiente ratificaron la intolerancia religiosa al decir en el artículo tercero de la Constitución: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.” Y en relación con el patronato se limitaron a señalar en el artículo 50, fracción III, como atribución exclusiva del Congreso general: “Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.”

Ahora bien, liberada la Iglesia de la tutela que derivaba del patronato fortaleció su posición en la comunidad mexicana, pues en el futuro el Estado mantendría el exclusivismo de la religión católica, en tanto la Iglesia ejercía libremente sus privilegios: administración libre de sus bienes, monopolio de los actos del estado civil de las personas, fuero eclesiástico en materia de administración de justicia, libertad de acción política.

Las cuestiones relativas a la influencia de la Iglesia sobre el Estado, a la libertad de conciencia y a la tolerancia de cultos, al poder económico de la Iglesia y a la libertad religiosa en los actos del estado civil de las personas, serían algunos de los problemas básicos del Congreso Constituyente de 1856-

1857, y no quedarían definitivamente resueltos sino hasta la desaparición del imperio de Maximiliano.

Por otra parte, durante la Colonia, la educación estuvo en manos de la Iglesia, lo cual, a la vez que afianzaba su poder, era la causa del atraso general de la población, pues la educación únicamente alcanzaba a las clases privilegiadas de la nación. Los constituyentes de 1823-1824 no entraron al fondo del problema, y se concretaron a establecer como facultad del Congreso general, artículo 50, fracción I: “Promover la ilustración...: Erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. La libertad de enseñanza sería también uno de los grandes debates del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado constituían el problema político fundamental. Junto a él se alzaba un segundo problema de tanta o mayor importancia, y era la miseria del pueblo de México: la Guerra de Independencia, en el pensamiento del generalísimo José María Morelos y Pavón, según indicamos anteriormente, no perseguía como fin único la separación de España; era, además, una revolución social, y Morelos apuntó la solución, que era el reparto de la tierra. En los años del imperio de Iturbide se habló de la expedición de una ley de colonización, y en alguna ocasión se ordenó el reparto de ciertas haciendas, pero nada pudo hacer la Asamblea de 1823-1824. En el Congreso Constituyente de 1856-1857, Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco insistieron en la necesidad de encontrar una solución protectora de los trabajadores y de los campesinos, pero el liberalismo económico y la idea del respeto a la propiedad privada impidieron la reforma. Quedó así reservado al siglo XX, con la primera Constitución social de la historia, que es la dictada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, contemplar el nacimiento de los derechos sociales de los campesinos y trabajadores. Posteriormente volveremos al tema.

La Constitución fijó el procedimiento para la elección del titular del Poder Ejecutivo: cada una de las legislaturas de los estados miembros de la Federación propondría dos nombres al Congreso general, éste designaría al que obtuviere la mayoría absoluta de los votos, y el que le siguiere quedaría como vicepresidente. Con este procedimiento Guadalupe Victoria fue designado primer presidente de la República. Durante su periodo principiaron a agruparse las fuerzas sociales, económicas y políticas que habrían de luchar por el dominio del poder estatal. Al final de aquel periodo surgió la pugna: el antiguo soldado de la independencia, Vicente Guerrero, fue el candidato (de los republicanos liberales, en tanto que Manuel Gómez Pedraza representaba una tendencia moderada y conservadora. No es el momento de entrar en un relato minucioso de la historia de aquellos años, pero sí es preciso señalar

los acontecimientos que decidieron nuestro destino político y sirvieron de antecedentes a la Constitución de 5 de febrero de 1857.

Los años que corren de 1829 a 1854 gestaron la pugna ideológica, social, económica y política más intensa de la historia de América en el siglo XIX. En ninguna otra de las Repúblicas de nuestro continente se organizaron fuerzas de tanto vigor ni libraron batallas ideológicas y militares como en la nuestra. Ciertamente que en aquel cuarto de siglo desempeñó un papel aparentemente fundamental, y a veces cómico, pero las más de las veces trágico, la figura del dictador personalista Antonio López de Santa Anna, pero su presencia en la historia de México se explica únicamente en función de las luchas entre las distintas fuerzas sociales. Santa Anna no hizo la historia de aquellos veinticinco años, pero sí supo aprovechar, para capturar, recapturar o mantenerse en el poder, las debilidades de la historia. Personaje carente de ética política se inclinó a una u otra de las fuerzas en pugna, según su cálculo de las probabilidades del triunfo: caudillo del federalismo a la caída del imperio de Iturbide —a quien sirvió y contra quien se sublevó— contribuyó a su anulación en 1835, para hacer que se le restableciera en 1846 y enterrarle nuevamente en 1853, a la vez que creaba la última dictadura personalista. Pero la historia de México en ese periodo no es la historia de la actuación de Santa Anna, como equivocadamente lo ha narrado una historia formalista y superficial, es la historia interna y profunda de las fuerzas sociales, económicas y políticas, pues al igual que durante la Guerra de Independencia la historia de México, de la Constitución de 1824 a la de 1856, es una historia de la lucha de clases.

Podría caracterizarse la época como la oposición entre la estructura de la Colonia y el mundo nuevo de América, o bien, como la oposición entre el hombre que venía y creía poder continuar viviendo en la Colonia y el hombre americano, que pugnaba por ser libre y construir su mundo en el horizonte infinito de su paisaje de libertad. Era la oposición entre un pasado que pretendía una historia estática y el hombre nuevo, que sostenía la historia como vida y consecuentemente en perpetuo devenir, a la manera de Heráclito, como un río cuyas aguas son eternamente distintas.

La primera batalla entre las dos tendencias se libró en 1829: el Congreso federal declaró electo presidente a Manuel Gómez Pedraza, pero después revocó su decisión y designó a Vicente Guerrero. En el mes de diciembre y mediante un golpe militar el general Anastasio Bustamante que era vicepresidente de la República y que había sido uno de los más decididos partidarios de Iturbide derrocó y mandó asesinar al presidente Guerrero. En aquel primer episodio triunfó el partido que representaba al pasado: Lucas Alamán, el gran ideólogo de las clases privilegiadas y conservadoras de México, asumió el ministerio de Relaciones y fue, desde entonces, el jefe y director ideológico del Partido Conservador; en su Historia de México señaló cuáles fueron las



fuerzas sociales que se sumaron al gobierno de Bustamante, y mostró que eran, en efecto, los representantes de la Colonia: “El partido que se sobrepuso es el que se formó de nuevo, a consecuencia de la elección de presidente y de la revolución de La Acordada, compuesto de los restos de los escoceses y de toda la gente respetable que había entre los yorkinos, que comenzó a llamarse de los hombres de bien, y al que se adhirieron el clero, el ejército y toda la clase propietaria.” El juicio sobre aquel gobierno, primera victoria de lo que sería posteriormente el Partido Conservador, se desprende del siguiente párrafo escrito por Ignacio M. Altamirano, en su *Historia y política de México*: “Jamás se había visto en la República un despotismo gubernativo semejante, ni se habían hollado los fueros humanos con una procacidad y un encarnizamiento tan odiosos... Bustamante pensó que podía ahogar en sangre la vasta revolución, y fue implacable para reprimirla. Muchos caudillos de ella, como Codallos, Victoria, Rosains, Márquez y Gárate, pagaron con la vida en el cadalso su generoso intento. Los conspiradores fueron perseguidos sin piedad, la delación se puso a la orden del día...”

El segundo episodio tuvo lugar en 1832, y de él surgió la primera victoria, si bien de corta duración, del Partido Liberal: en enero de 1832 el general Antonio López de Santa Anna se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, a la vez que las legislaturas de Zacatecas y Jalisco se manifestaban contra el dictador, en diciembre del mismo año y por el Convenio de Zavaleta, Bustamante entregó la presidencia de la República a Manuel Gómez Pedraza; en marzo de 1833 el Congreso general declaró electos a Santa Anna y a Valentín Gómez Farías para los cargos de presidente y vicepresidente de la República. Por licencia concedida al primero Gómez Farías ocupó la presidencia.

Las dos tendencias políticas adquirieron conciencia de que principiaba la lucha final por el destino de México. Lucas Alamán continuaba siendo el centro intelectual del Partido Conservador. José María Luis Mora fue el filósofo político del partido del progreso, según denominación que el propio Mora escribió en su *Revista Política*, en tanto que Valentín Gómez Farías fue su estadista ejecutor. El doctor Mora resumió en los siguientes puntos el programa de la nueva administración:

1. Libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa.
2. Abolición de los privilegios del clero y de la milicia.
3. Supresión de las instituciones monásticas, y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etcétera.
4. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante.

5. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares.
6. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y de la moral.
7. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado.
8. Garantía de la integridad del territorio por la creación de Colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.

El gobierno de Gómez Farías adoptó las siguientes medidas principales: en el terreno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado se ordenó ejercer el patronato para proveer los curatos, se suprimió la coacción para el pago de diezmos y se declaró que cesaba la coacción para el cumplimiento de los votos monásticos. En el campo de la educación se clausuró la Real y Pontificia Universidad y se creó la Dirección General de Instrucción Pública. En el capítulo de la administración de justicia se suprimieron los fueros eclesiástico y militar. Para resolver los problemas financiero y económico se proyectó la desamortización de los bienes de manos muertas. Finalmente, se colocaron las bases para secularizar el estado civil de las personas.

Se inició entonces lo que puede llamarse el tercer episodio de la lucha entre las dos tendencias: las fuerzas conservadoras eran demasiado poderosas y el vicepresidente Gómez Farías, por la supresión del fuero militar, no contaba con el apoyo del ejército. Una parte de los hombres que figuraban en el Partido Liberal se apartaron del vicepresidente al pensar que las reformas sociales y políticas debían efectuarse lentamente, dentro de una evolución natural, y formaron el grupo moderado que habría de influir en forma importante en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Santa Anna, que hasta aquel entonces había figurado en las filas del partido del progreso, se dejó convencer por los conservadores. En el mes de enero de 1835, y con apoyo en el Plan de Cuernavaca, el Congreso general desconoció la autoridad del vicepresidente: declaró que había cesado en sus funciones, reconoció a Santa Anna como presidente legítimo y nombró presidente interino de la República al general Miguel Barragán. El 9 de septiembre del mismo año el Congreso, con el pretexto de que los pueblos habían solicitado el cambio de

la forma federal, en un golpe de Estado sin precedentes en nuestra historia se declaró investido del Poder Constituyente, y facultado, en consecuencia, para “variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la nación”. El 23 de octubre siguiente el Congreso usurpador dictó unas Bases Constitucionales con las que destruyó el sistema federal, y propuso los lineamientos generales de una República unitaria y central. En el mes de diciembre de 1836 expidió el Congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales, y con apoyo en la ley cuarta, relativa al Poder Ejecutivo, fue designado presidente de la República el general Anastasio Bustamante. Las fuerzas conservadoras se impusieron por segunda vez a la Nación.

Las Siete Leyes Constitucionales integraron la Constitución preparada por el Partido Conservador. Fueron la respuesta a la legislación dictada por el gobierno de Valentín Gómez Farías. Era el pasado Colonial, aristocrático y privilegiado que renacía y se afirmaba en una constitución rígida. Esas leyes tuvieron como antecedente doctrinal inmediato las ideas expuestas por Lucas Alamán acerca de la reorganización de México en forma de República unitaria y central: era una Constitución aristocrática y unitaria destinada al mantenimiento de los fueros y privilegios de ciertas clases sociales. La ley quinta –Del Poder Judicial de la República Mexicana–, en su artículo 30, mantenía expresamente los fueros eclesiástico y militar. La ley primera –Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República– consignó el respeto al derecho de propiedad, incluidos los bienes de corporaciones y de manos muertas, y únicamente permitió la expropiación por “objeto de general y pública utilidad” mediante aprobación del presidente de la República y de su gabinete o del gobernador y junta departamental correspondiente, previa indemnización fijada por dos peritos, uno de ellos designado por el afectado. La misma ley primera rompió con la tradición que venía de la Constitución de Apatzingán en favor del sufragio universal, y en la trayectoria europea consignó la idea de un censo anual como requisito para el ejercicio del voto activo y pasivo; estableció, además el artículo décimo que a partir de 1846 sería condición para el ejercicio de la función electoral saber leer y escribir, y ello en un país en el cual la mayoría de la población no conocía el alfabeto, y donde no había escuelas en que pudiera aprenderse. Es indudable que las disposiciones que comentamos caían dentro de la crítica que posteriormente hizo Fernando Lassalle en su célebre conferencia, y que hubieran podido utilizarse para justificar la postura del materialismo histórico en la parte en que afirma que el Estado es una organización clasista.

La ley primera contenía la novedad de una amplia *Declaración de los Derechos del Hombre*, pero incluía la negación del derecho fundamental, que es la libertad humana de conciencia, al decir, en su artículo tercero, que “son obligaciones del mexicano, profesar la religión de su patria”. Por otra parte

y si bien se hablaba de la libre expresión de las ideas políticas, se agregaba que los abusos de ese derecho serían castigados de conformidad con la legislación penal.

La ley sexta –División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos– partió de la organización de México como una república unitaria y central. Sin embargo, no era posible ignorar los años en que subsistió el federalismo y hubo necesidad de aceptar un principio de descentralización política. Los antiguos estados se transformaron en departamentos, pero en, cada uno de ellos debía instituirse una junta departamental, cuyos fines principales serían proponer al gobierno central una terna para la elección de gobernador; elegir al presidente de la República, a los miembros del supremo poder conservador, a los Senadores y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; y promover las medidas conducentes a la prosperidad del departamento respectivo.

Las leyes tercera, cuarta y quinta reglamentaban la estructura de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En ellas se revela, con la misma claridad que aparece en la ley primera, el sentido aristocrático de la Constitución. En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se votó en contra de la admisión de un Senado, como segunda Cámara, entre otras razones por ese sentido aristocrático que tuvo a partir de 1836. El Poder Legislativo se compondría de dos Cámaras: la de diputados sería de elección popular; pero la elección del Senado se haría por las juntas departamentales escogiendo de tres listas formadas por la Cámara de Diputados, por el gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia. El presidente de la República era elegido en forma semejante: el propio presidente, en junta de ministros, el Senado y la Suprema Corte de justicia debían formar tres ternas, que se enviaban a la Cámara de Diputados para que ésta, a su vez, formara de ella la terna que debía someterse a las juntas departamentales. Según el artículo quinto de la ley quinta la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia se haría siguiendo el procedimiento marcado para la elección de presidente de la República.

La institución maestra de las Siete Leyes Constitucionales fue el Supremo Poder Conservador, inspirado en Las lecciones de derecho constitucional de Benjamín Constant y en las opiniones emitidas en la Asamblea nacional de Francia de 1789 por el conde Estanislao de Clermont-Tonnerse. Era la cima de la Constitución, y tenía como misión regular el funcionamiento y las relaciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, vigilar por el cumplimiento de la Constitución y adoptar, en circunstancias extraordinarias, las medidas convenientes para salvaguardar la estructura estatal. Se componía de cinco miembros designados por un complicado procedimiento: cada junta departamental designaba cinco candidatos o uno cuando ocurriera una vacante; la

lista respectiva se enviaba a la Cámara de Diputados, la que debía seleccionar tantas ternas cuantas fueran las vacantes; las ternas se enviaban al Senado, corporación que, finalmente, designaba a los titulares y a los suplentes; únicamente podían ser designadas las personas que hubiesen desempeñado los cargos de presidente o vicepresidente, Senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia, y que tuvieran una renta anual de tres mil pesos Sus funciones estaban señaladas en el artículo 12 de la ley segunda:

Las atribuciones de este supremo poder son las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.
- III. Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.
- IV. Declarar, por excitación del Congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.
- V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca a alguno de ellos o trate de trastocar el orden público.
- VI. Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso general o resolver se llame a ellas a los suplentes, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo.
- VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- VIII. Declarar, excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.
- IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.
- X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.
- XI. Calificar las elecciones de los Senadores.

En la primera mitad del siglo XIX ninguno de los partidos políticos disponía de la fuerza suficiente para imponerse en la vida pública de México: el grupo conservador era una postura arcaica, pues el pasado y el orden, por sí solos, no son ideales de vida. El pasado es la experiencia y las enseñanzas de las generaciones que fueron, pero cada generación nueva tiene que hacer su mundo, porque si permanece como puro pasado será una generación muerta para la historia; el hombre que quiere ser y hacer la historia necesita emanciparse del pasado y devenir él mismo; sólo entonces llegará a ser pasado e historia; el hombre se distingue de los animales en que éstos no tienen ni hacen la historia: cada animal conduce la misma vida de sus padres y éstos la da los abuelos y así sucesivamente, hasta perderse en la especie, que es a la vez pasado, presente y futuro. Por otra parte, el orden no es una finalidad última, sino un medio o en todo caso una finalidad intermedia; el orden es la unidad misma de la vida social y es la condición para que se puedan alcanzar los valores personales y sociales, pero el orden es simplemente quietud y la vida es actividad. El Partido Conservador no tenía nada que ofrecer a las generaciones nuevas y estaba en contra de la vida.

El Partido Liberal era una postura revolucionaria, si entendemos por revolución no un cambio de gobernantes ni una simple modificación de las estructuras políticas como tales, sino el mundo de las nuevas generaciones que se aparta del pasado y que pretende imponerse en la historia; es el propósito de transformación de las estructuras sociales; una revolución es la pretensión de un nuevo sentido de la justicia y de una nueva idea del derecho, es decir, es un nuevo estilo de vida y precisamente el de las generaciones nuevas. Pero las revoluciones necesitan madurar: ellas se producen, según asienta Marx en la introducción a la Crítica de la economía política, cuando las formas políticas y jurídicas del pasado entran en contradicción insoluble con las fuerzas sociales y económicas, o bien cuando, agregaremos, la dignidad humana, en lo que tiene de más noble, es salvajemente hollada. El Partido Liberal no estaba en condiciones de llevar adelante su programa; la época de Gómez Farías fue una prueba elocuente: la legislación fue precipitada y frecuentemente dejaron de respetarse las libertades y la dignidad de las personas.

Los años posteriores a 1836, hasta la Revolución de Ayutla que condujo a la Constitución de 1857, son la más grande tragedia de América, pues dentro de ellos un pueblo imperialista aprovechando la debilidad de una nación que pugnaba por su integración social, económica y jurídica, arrebató a México una extensión de territorio que es la más grande y rica de las que en la historia moderna y contemporánea se haya arrebatado a alguna nación.

En 1841 cayó el gobierno de Bustamante y quedaron suprimidas, por decisión del general Santa Anna, las Siete Leyes de 1836. En 1842 se reunió una nueva Asamblea Constituyente que merece el respeto de los contempo-

ráneos, y que tiene su sitio en la historia: en ella se presentaron un proyecto de Constitución de la mayoría en favor de una República unitaria y central, y otro de la minoría para un sistema federal, pero este segundo contenía, por vez primera para el derecho federal –Manuel Crescencio Rejón introdujo la institución en el proyecto de Constitución de 1840 para el estado de Yucatán– la institución que los mexicanos denominamos juicio de amparo, que constituye nuestra aportación al derecho universal del siglo XIX y que permite al particular reclamar ante el Poder Judicial la inconstitucionalidad de los actos de los gobernantes. Los dos grupos entraron en pugna con el presidente Santa Anna y la Asamblea fue disuelta. Siguen años de ascenso y descenso de aquel caudillo militar diabólico, hasta que el 22 de agosto de 1846 el general José Mariano de Salas, después del golpe militar de la Ciudadela y acatando un manifiesto de Santa Anna, restableció la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824, y convocó a una Asamblea Constituyente más para que decidiera en definitiva sobre la organización política del país.

La Asamblea Constituyente de 1846 ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, y emitió el documento que se conoce con el nombre de Acta de reformas constitucionales, documento que contiene una declaración de principios del más alto valor y un grupo de instituciones jurídicas destinadas a asegurar la libertad.

Su artículo 21 es una de las más bellas exposiciones que conocemos de la idea del Estado de derecho:

Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresa mente designadas en ellas mismas, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Los autores del Acta regresaron al principio del sufragio universal, e insistieron en la necesidad de dictar leyes protectoras de los derechos del hombre; particularmente importante era el artículo 26, pues, a la vez que consagró la libertad de imprenta en forma amplísima, ordenó que los delitos respectivos se llevaran a un jurado compuesto de hombres del pueblo. Otras disposiciones organizaron un sistema para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos. Conscientes de la necesidad de evitar desórdenes en el país suprimieron los constituyentes la vicepresidencia de la República, que había sido fuente de continuos conflictos. Por último, el Acta introdujo por primera vez en el derecho federal un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes Legislativo y ejecutivo; los artículos 22 y 23 crearon un control político respecto de las leyes, tanto federales como locales, en tanto el artículo 25 otorgó a los habitantes de la República una acción ante el Poder Judicial para lograr el respeto de los derechos del hombre:

Artículo 22: Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23: Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis Senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisa mente en un mismo día, darán su voto.

Artículo 25: Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En medio de su tragedia territorial y en los años posteriores la nación mexicana continuó esforzándose por lograr su integración. El sistema de república federal subsistió hasta 1853, en el que nuevamente hizo acto de presencia la figura del dictador Santa Anna. El 22 de abril de aquel año dictó el déspota unas Bases para la administración de la República, en virtud de las cuales todo el poder quedó concentrado en sus manos. Es importante apuntar que el último gabinete ministerial de Santa Anna estuvo integrado, cuando menos al principiar el nuevo régimen, por algunas de las más ilustres figuras del Partido Conservador: Lucas Alamán, el profesor de derecho administrativo Teodosio Lares, José Maria Tornel y Antonio Haro y Tamariz.

Es frecuente observar en la historia que los grandes dolores y las máximas humillaciones incitan a los pueblos a adquirir conciencia de sí mismos y, consecuentemente, a reasumir su soberanía y a prepararse para cumplir su destino: la injusta invasión estadounidense y la última dictadura de Santa Anna, algunos de cuyos ministros, bien está escribirlo, le fueron abandonando, llevaron al pueblo de México a la convicción de que era indispensable sobreponerse a las fuerzas sociales que impedían su organización y el cumplimiento de la misión que le tenía reservada la América hispánica. Aquellos años significaron, ante todo, la más radical negación de los derechos del hombre. El historiador Rafael García Granados, en un estudio publicado en 1906, recogió la siguiente opinión:



Desde que amanece hasta que anochece –decía un viajero extranjero de aquella época– se oye en México el sordo redoble de los clarines y el des templado repique de las campanas, como signos patentes del régimen religioso-militar que oprime al desgraciado pueblo de esta llamada República.

El 25 de abril de 1853 promulgó Santa Anna una ley de imprenta, en cuyo título tercero, De los abusos de la imprenta, clasificó a los escritos en subversivos, sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos; entre los impresos subversivos se contaban: “Los impresos contrarios a la religión católica; los que ataquen o se dirijan a destruir las Bases para la administración de la República; los que ataquen al supremo gobierno, a sus facultades y a los actos que ejerza en virtud de ellas...” En la obra *México a través de los siglos*, se encuentra el siguiente párrafo:

En virtud de la tiránica ley de imprenta, dejaron de existir: *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo* y *El Telégrafo*. Los demás periódicos no conservadores se sujetaron a la ley, siendo el principal de ellos, *El siglo XIX*, que creyó posible seguir escribiendo bajo el régimen reaccionario. Pronto salió del engaño: llovieron sobre él las reprimendas del poder; impusieronle diversas multas y por último, hacia fin del año, tuvo que desistir de tratar materias políticas, y limitarse a copiar disposiciones oficiales y publicar simples noticias generales.

La futura Constitución tendría que recoger, como su ideal fundamental, la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano; sería una ley para la nación con sentido universal, y dejaría de ser un catálogo de privilegios; en el interior del territorio nacional habría únicamente hombres con idénticos derechos, o si se prefiere, hombres con un idéntico derecho a conducir una existencia humana. México requería una Constitución que pusiera fin a las dictaduras personalistas y que permitiera al gobierno del pueblo orientar al país por el sendero del derecho.

El erario nacional se encontraba en bancarrota, pues los ingresos no bastaban para cubrir los fuertes gastos que exigían el ejército y el lujo de Su Alteza Serenísima, nombre que se hizo dar el dictador. En la Memoria de 1870, de don Matías Romero, al hacer el análisis del presupuesto para los años 1853-1854, menciona el autor ingresos por \$15'383,975, contra egresos por \$32'378,046, con un déficit presupuestal de \$16'994,071. Cuentan las crónicas de la época que se decretaron los más extravagantes impuestos, como el de puertas y ventanas, según decreto de 9 de enero de 1854, y que hubo propietario que mandó enmurallar las de su casa; o la de perros, por decreto de 3 de octubre de 1853:

Todos los que tengan perros, bien para el resguardo de sus casas o intereses, bien para la custodia de los ganados u objetos que se introducen a la municipalidad, bien para la caza, o por diversión, por gusto o cualquiera otro fin, pagarán un peso mensual por cada uno de esos animales, sea cual fuere su clase, tamaño o condición.

A los graves males producidos por la dictadura de Santa Anna, se agregaban las consecuencias que para la vida económica del país producía el acaparamiento de la riqueza y la posición particular que guardaba el clero mexicano con respecto a la propiedad raíz. Sobre este último asunto el doctor José María Luis Mora escribió, en el libro *México y sus revoluciones*:

El mal más notable y de peores resultados en la propiedad territorial mexicana, consiste en que realmente el dominio de las tierras no pertenece a los particulares, y de consiguiente que el interés directo al cual se deben casi exclusivamente la creación y progreso de todas las empresas industriales, es un agente nulo o muy débil en la agricultura mexicana. Nuestra riqueza territorial se puede dividir en tres ramos, a saber: fincas urbanas, fincas rústicas y minas. Entre las fincas urbanas noventa de cada ciento pertenecen al clero por su valor y por su título, pues no sólo es dueño del capital sino que disfruta del dominio directo de ellas; de las pocas fincas urbanas restantes los particulares tienen el título de dueños, pero su valor real pertenece también al clero en todo o en parte, por los capitales que en ellas y sobre ellas se le reconocen. Las fincas rústicas, si bien casi todas llevan el nombre y título de dominio particular, realmente no son sino del clero, puesto que en muchas le pertenecen todos los capitales que constituyen su valor, y en casi todas una parte, la más considerable de ellos, con la ventaja notabilísima a favor del clero, de no estar expuesto a los riesgos y contingencias de pérdidas muy comunes y probables en tiempos de turbaciones públicas, pues todas pesan sobre el que lleva el título de las tierras, que por lo común acaban por arruinarlo.

La miseria del pueblo de México no era la mayor de sus tragedias, pues, y según la frase escrita por el propio doctor Mora en el tomo II de sus *Obras sueltas*, “la educación estaba reducida a cero”. Dos causas esenciales habían conducido a la ausencia de instrucción pública en el país: el monopolio de la enseñanza por el clero y la imposibilidad en que se encontraron los gobiernos del México Independiente para promoverla. El presidente Anastasio Bustamante, al inaugurar el 1o de enero de 1839 las sesiones del Congreso, manifestó en su discurso:

La primera dificultad que se nos presentó al erigirnos en nación soberana e independiente, fue la de dar instituciones liberales y dignas del siglo, a un pueblo

cuya educación se había descuidado. Los gobiernos que tan rápidamente se han sucedido en la República, no han podido aplicar debidamente su atención a una rama tan esencial para el progreso de las naciones, y hoy desgraciadamente nos encontramos con pocos adelantos y sin un plan que pueda prometer, al menos para un tiempo futuro, la ilustración de todas las clases del pueblo. La más pobre ha sido la más desatendida; y el gobierno, que mira la educación primaria como una condición indispensable para vivir en sociedad, consultará un plan de que se ocupa para generalizarla, sin descuidar la adquisición y la perfección de las ciencias. Muy felices son las disposiciones del genio mexicano, pero no pueden desarrollarse sin eficaz empeño y protección.

El 1o de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal publicó el Plan de Ayutla; el autor era un personaje desconocido o poco menos en la historia de México, y el plan era, a su vez, uno más entre los numerosos planes que habían servido de base a los innúmeros pronunciamientos militares de que fuera testigo la nación mexicana desde los años de la independencia: el Plan declaraba que cesaba en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna, proponía que una vez adoptado el Plan por la mayoría de la nación el jefe de las fuerzas liberadoras nombrara un representante por cada estado o territorio para que ellos, a su vez, eligieran un presidente interino de la República, cuya función principal sería convocar a un Congreso Constituyente extraordinario, y concluía invitando a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno para que tomaran el mando de las fuerzas libertadoras. El día 11 del mismo mes de marzo un grupo de oficiales e individuos de tropa, entre los que se encontraba el coronel Ignacio Comonfort, se reunió en el puerto de Acapulco y secundó el movimiento, pero reformó el Plan de Ayutla al suprimir de él su inclinación por el sistema político federal, asunto que debería ser decidido en el Congreso Constituyente. No obstante su oscuro origen la revolución se extendió rápidamente por todo el país, y obligó al general Santa Anna a abandonar el poder en agosto de 1855.

La Guerra de Independencia de 1810 fue la rebelión de un pueblo y del hombre americano en contra de un conquistador extranjero, cuya misión se perdió en los tres siglos de la Colonia; la Revolución de Ayutla fue la rebelión de un pueblo y del hombre mexicano contra un pasado que significaba la negación de lo humano; contra los privilegios de las castas que tomaban su fuerza y su poder en la apropiación de la riqueza nacional; y contra un dictador que no tenía otras normas de conducta que el amor a sí mismo y su carencia de escrúpulos. Y fue, sobre los datos anteriores y en ejecución de ellos, la defensa de la libertad y de la dignidad humanas. El movimiento de Ayutla fue así, por necesidad, una revolución individualista; y es que el individualismo, antes que una teoría, es un grito que brota del fondo de lo

humano, del hombre que quiere ser, ante todo, un hombre libre: era la toma de conciencia del mexicano de que la Guerra de Independencia le destinó a ser, precisamente, un hombre libre; y era el consecuente grito libertario de este hombre nuevo en contra de las potencias sociales que le asfixiaban, en primer término, el Estado, y en segundo lugar, pero con una importancia igual o mayor, la Iglesia, que se empeñaba en desconocer el mensaje de Cristo, base de la cultura occidental, y cuya esencia es el respeto a la libertad y a la dignidad humanas. El hombre mexicano quería ser para siempre libre, quería ser el dueño de su destino, quería dejar de ser la propiedad o la cosa de las potencias sociales, quería, como dirían los juristas, ser persona.

La Revolución de Ayutla tuvo un segundo perfil, pues de ella puede decirse que fue el despertar vibrante de la nacionalidad mexicana: un pueblo rompía las cadenas que lo ligaban a un pasado decadente y trágico, adquiría conciencia de su fuerza y resolvía encarar su destino en este mundo libre de América; Juan Jacobo Rousseau enseñó a los hombres el dogma de la soberanía del pueblo y les mostró el camino de la revolución como el más sagrado de los deberes en contra de la opresión y de la tiranía. Desde la Constitución de Apatzingán, y en todas las leyes constitucionales posteriores a la independencia, se predicó al mexicano la misma doctrina de la soberanía del pueblo. En la Revolución de Ayutla la nación mexicana se decidió a ejercer su soberanía, para darse una organización estatal compatible con la idea de los derechos del hombre y para designar un gobierno al servicio de los intereses del pueblo. Por sobre el pasado y las castas se colocó al pueblo, como la única fuente legitimadora del poder y de los gobiernos.

Todavía debe señalarse un tercer rasgo de la Revolución de Ayutla, y es el haber planteado los grandes problemas nacionales cuya solución ya no podía ser aplazada; los partidos conservador y liberal entendieron la urgencia de resolver esos problemas y se prepararon para la batalla final: la exigencia de la democracia, única forma de gobierno compatible con la esencia de lo humano, y la consecuente negación del derecho de las clases privilegiadas a gobernar; los derechos del hombre –igualdad, libertad, seguridad–, medio indispensable para que los hombres puedan llenar su misión y cumplir su destino hacia ellos mismos y hacia la humanidad; la separación de la Iglesia y el Estado, a efecto de que cada una de las espadas del poder satisficiera sus funciones; elevación del nivel de vida de los hombres mediante un sistema nacional de instrucción pública y una mejor distribución de la riqueza.

Al triunfo de la revolución, y en aplicación del artículo segundo del Plan de Ayutla, la junta de Representantes de las entidades políticas que componían a la República designó al general Juan Álvarez presidente interino. El 16 de octubre de 1855 el presidente lanzó la convocatoria para las elecciones del que habría de ser el último Congreso Constituyente mexicano del siglo XIX.

Las sesiones se inauguraron el 18 de febrero de 1856, y asistió a la ceremonia don Ignacio Comonfort, que substituía al general Álvarez en la presidencia de la República.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 ocupa un lugar particular en nuestra historia: la Asamblea de 1823-1824 fue un brillantísimo torneo de sabiduría y de buenos propósitos para dotar de una estructura política a la nueva nación que surgió a la vida independiente al derrumbarse el imperio de Iturbide. El Congreso de 1836 señala el apogeo del Partido Conservador, pero no supo dar satisfacción a los anhelos del pueblo de México. El constituyente de 1842 fue nuevamente un gran torneo de talento y sabiduría jurídica, pero se estrelló en la persona del dictador Santa Anna. Dice Nicolás Bardiaef, en *Las fuentes y el sentido del comunismo ruso*, que “una revolución es un tribunal instalado en la historia para demostrarle sus errores”, y esa fue la misión del Congreso Constituyente de 1856-1857: el pueblo erigido en tribunal para juzgar a las potencias sociales, a los hombres y a las corrientes ideológicas que habían llenado la historia de México desde los años de la conquista. La Generación del Medio Siglo, que es la Generación de la Reforma, enjuició su pasado, rompió las cadenas que le impedían marchar en busca de su destino; recogió lo que conservaba vida de ese pasado: el amor a la tierra patria y a la libertad que nos legaron Cuauhtémoc y Morelos, y el humanismo cristiano que nos enseñaron los misioneros españoles del siglo XVI; y se decidió a hacer su historia estableciendo como principio fundamental de su futuro que la historia es acción humana, y que para hacerla, es preciso partir de la dignidad y de la libertad del hombre. Los miembros de aquella Asamblea escenificaron una de las justas parlamentarias más grandiosas de todos los tiempos, tanto porque los dos grandes partidos políticos sabían que se estaba decidiendo el destino de México y el de ellos mismos, cuanto porque en aquel Congreso se dieron, en una progresión inusitada, todos los problemas de la América hispánica.

El resultado de las elecciones registró la existencia de las dos tendencias que habían venido luchando en la historia desde los principios de la revolución de independencia: la corriente liberal, heredera del movimiento popular de independencia que dirigieron Hidalgo, Morelos y Guerrero, del pensamiento de José María Luis Mora y de los intentos de transformación social de Valentín Gómez Farías, corriente que era, en aquellos años, la postura revolucionaria; y la posición conservadora, que vivía de la ilusión de que era posible paralizar el curso de la historia para perpetuar el pasado. Entre estas dos posturas antitéticas, y principalmente desprendida del grupo liberal, apareció la actitud de los moderados con la pretensión de fungir de intermediarios en el drama político que se preparaba.

Los hombres de la era atómica ya no creemos en la doctrina de la representación política, y sin embargo, cuando se contempla serenamente y sin prejuicios la composición y la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857, se descubre que fue una expresión genuina del pueblo de México y de las fuerzas económicas que le tenían dominado: el Partido Liberal hundía sus raíces en la sociedad y en los hombres, y sus representantes pudieron decir con orgullo que llevaban la voz del pueblo. El Partido Conservador fue también una expresión auténtica del pasado, del poder económico y del clero católico, o si se prefiere, de las clases privilegiadas, que no por serlo dejaban de ser partes integrantes de la sociedad mexicana.

Según las consideraciones que anteceden la Colonia hizo acto de presencia en el Constituyente por conducto del Partido Conservador, que de esa manera se ostentó una vez más como el representante de las clases privilegiadas y de los intereses del clero. Los miembros de este partido –Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz, Antonio Aguado, Pedro de Ampudia, entre otros– actuaron con grandísimo talento e hicieron gala de oratoria brillante, y en algunas ocasiones utilizaron las ideas de libertad e igualdad de los liberales para defender sus doctrinas. Tenían tal vez como uno de sus maestros a Joseph de Maistre, y hablaron en nombre de la tradición, de la estabilidad de la vida social, del orden y de la paz y, en consecuencia, defendían la continuidad del pasado; con un cierto sentido democrático, aceptaba el Partido Conservador la supresión del gobierno dictatorial, y aun transigía con el sistema federal; pero no concedía ninguna reforma en las estructuras sociales y económicas; admitía parcialmente la idea de los derechos del hombre, pero, por una parte, negaba la libertad de cultos y reafirmaba la unión entre la Iglesia y el Estado, con la consecuente educación religiosa en todos los grados de la enseñanza y, por otra parte, exigía se respetaran las propiedades particulares y las de la Iglesia, y se conservara la protección para ciertas actividades; finalmente, defendía los fueros eclesiástico y militar.

El Partido Liberal se integró con hombres del pueblo y por la intelectualidad libre – Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro, José María del Castillo Velasco, Juan N. Cerqueda, Antonio Escudero, José María Cortés Esparza, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Rafael Jaquez, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio de la Llave, José María Mata, Juan Bautista Morales, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle, Francisco Zarco, entre otros muchos hombres ilustres–; en el campo de la filosofía política aquellos hombres fueron profundamente individualistas, porque esta tendencia era la moda del siglo y porque se presentaba

como el mejor fundamento de la libertad humana frente a todos los poderes. Hablaron los liberales en nombre, de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de los derechos del hombre en toda su grandeza y en armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como la base inmovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos del hombre exigieron la separación de la Iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta. En el terreno de la economía se inclinaron por las doctrinas de la escuela económica liberal, pero mostraron un amplio conocimiento de las corrientes socialistas que tan hondamente había asimilado Mariano Otero, y muchos de los liberales, con aquel sentido humanista de lo jurídico que venía de los años de la Guerra de Independencia, anunciaron una justicia social que algún día tendría que imponerse. Pugnaron por la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, porque eran un patrimonio nacional y porque la riqueza debía ponerse al servicio del pueblo en lugar de servir a los intereses de las castas privilegiadas. Defendieron la propiedad privada, reputada en aquella época y en virtud de las ideas individualistas y liberales, como una prolongación de la persona humana, pero varios de ellos, como Arriaga o Castillo Velasco, expresaron la necesidad de distribuir la tierra entre los habitantes del campo. Como un capítulo esencial de los derechos del hombre proclamaron las libertades de trabajo, de industria y de comercio, y la consecuente desaparición de los monopolios, pero al hacerlo insistieron en la idea de la justicia social, y apuntaron la urgencia de una legislación del trabajo que evitara la explotación de los trabajadores y de los campesinos, y el Nigromante, una de las más bellas figuras de la Generación de la Reforma, se adelantó al siglo XX cuando reclamó la defensa del proletariado y el reparto equitativo de las utilidades industriales entre la empresa y los trabajadores. En el problema de la organización política el Partido Liberal defendió el sistema federal como forma del Estado, y la doctrina de la división de los poderes como garantía de la libertad. Por último, convencidos de la bondad de la idea del Estado de derecho y de la subordinación de aquél a éste, consignaron la supremacía de la Constitución y su control por medio de un órgano jurisdiccional, a través del juicio de amparo.

El partido moderado tenía como jefe al presidente interino de la República, Ignacio Comonfort. Los secretarios de Estado, por la influencia del mismo Comonfort y tal vez por su posición política entre los dos partidos antagónicos de liberales y conservadores, se inclinaban por una política de conciliación,

con la esperanza de que pudiera lograrse un equilibrio de las fuerzas, precursor de la paz que tanto necesitaba la nación. Carecían los miembros del partido de un programa definido de acción inmediata, si bien se inclinaban en la teoría y de una manera general por las ideas del Partido Liberal, pero afirmaban que no deberían introducirse en la futura Constitución reformas trascendentales. Sostenían los moderados que el país no estaba preparado para una reforma individualista y liberal radical, particularmente para la separación entre la Iglesia y el Estado y para la libertad de cultos, y temían el estallido de una guerra civil que regresara a la era de las dictaduras. Hombres, muchos de ellos, de un profundo patriotismo que habían demostrado en años anteriores, pugnaban por una Constitución individualista y liberal moderada, que mantuviera el equilibrio de las fuerzas políticas y sociales y privara a las clases conservadoras de los pretextos que aducían para una nueva revolución. Finalmente, esperaban los moderados que la evolución natural de la sociedad provocara paulatinamente las reformas necesarias y adecuadas.

La actitud del partido moderado no podía satisfacer las aspiraciones de los conservadores y de los liberales: los primeros sabían que una constitución individualista y liberal, aun moderada, produciría, en el curso de algunos años, un cambio fundamental en las estructuras económicas y en la conciencia de los hombres, precursor de nuevas modificaciones jurídicas y políticas.

Los liberales habían luchado durante medio siglo por liberarse de la Colonia y de las castas que impedían el progreso nacional, la educación y el mejoramiento económico del pueblo; venían de triunfar en la Revolución de Ayutla en contra de una dictadura que estuvo auspiciada y sostenida, al menos en sus orígenes, por el Partido Conservador; tenían conciencia de que se representaban los anhelos de la comunidad nacional y que la justicia estaba con ellos; y sabían que el pueblo no estaba dispuesto a seguir esperando, y que si no hacían ellos la reforma y si transigían con el pasado conservador no sólo incurrirían en una deslealtad para con los hombres que habían sacrificado sus vidas por conquistar la libertad, sino que vendrían otros a cumplir las promesas y a caminar por la ruta de la historia. Por otra parte, la concepción marxista ha enseñado que cuando las condiciones de vida de un pueblo sufren un cambio en sus estructuras fundamentales la historia no puede detenerse, y que es inevitable una transformación de las superestructuras políticas y jurídicas. Y el partido moderado, no obstante sus esfuerzos, no pudo detener la marcha de los hombres. Esta desconfianza de los conservadores y liberales hacia los moderados se justificó plenamente durante el desarrollo de las actividades del Congreso Constituyente: en los primeros trabajos de la Asamblea —a ejemplo, en la elección de Ponciano Arriaga, de Isidoro Olvera y de Francisco Zarco, como presidente y secre-



tarios del Congreso— los moderados parecían inclinados hacia los liberales; posteriormente, cuando se presentó el proyecto de constitución, favorecieron lentamente al Partido Conservador; así se frustraron varias de las reformas que habían prometido los liberales y se gestó la Guerra de Reforma.

Las hostilidades entre los conservadores y los liberales se rompieron al inaugurarse las sesiones: el día 18 de febrero Marcelino Castañeda, que resultó uno de los más agresivos miembros del Partido Conservador, presentó una iniciativa para que se decidiera por el Congreso que “la carta fundamental de 4 de octubre de 1824, el Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año y el acta de reformas de 18 de mayo de 1847, forman la Constitución de la República, la que comenzará a regir en cuanto sea posible, desde la publicación de este decreto constitucional”. Argumentó Castañeda diciendo que la Constitución de 1824 era la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional, que ninguna Constitución nueva podría tener el prestigio de aquella, que la forma de gobierno que organizó pudo subsistir durante dieciocho años, y que su desaparición fue debida a que los mismos gobiernos encargados de su conservación atentaron contra ella y no por un movimiento popular. La proposición de Castañeda develó las intenciones de su grupo: la Constitución federalista de 1824 había sido destruida por las fuerzas conservadoras y sustituida por la Constitución centralista de 1836; veinte años después, el Partido Conservador aceptaba la Constitución de 1824, pues, si bien consignaba la forma federal para el Estado, no contenía una declaración de derechos, que necesariamente habría de incluirse en la nueva Constitución, y sobre todo, mantenía la intolerancia religiosa y conservaba los fueros y privilegios de la Iglesia, amenazados por la ley de 25 de noviembre de 1855 (Ley Lerdo), expedida por el presidente interino, general Juan Álvarez. En la sesión del 25 del mismo mes de febrero resolvió el Congreso, por cuarenta votos contra treinta y nueve, que no era de admitirse a discusión la proposición de Castañeda. El Partido Conservador no se conformó con esta primera derrota: el 16 de junio se presentó al Congreso el proyecto de Constitución que había formulado la comisión respectiva; el 4 de julio se inició la discusión del proyecto en lo general; el día 10 del mismo julio principió el debate sobre el título primero, relativo a los derechos del hombre, y en los días siguientes se aprobó el artículo número uno, expresión clara y precisa de la doctrina de los Derechos del Hombre; es probable que el Partido Conservador haya querido evitar el debate sobre las libertades de conciencia y de cultos, pues Mariano Arizcorreta y Marcelino Castañeda, entre otros de sus miembros y en la sesión secreta de 23 de julio, insistieron en el regreso a la Constitución de 1824; en la sesión secreta del día siguiente el Congreso, por segunda vez, rechazó la proposición. Durante los meses de julio y agosto continuó la discusión sobre el proyecto de constitución; quedó aprobado el título sobre

los Derechos del Hombre, en el que si bien no lograron los liberales una declaración expresa sobre las libertades de conciencia y de cultos, evitaron se consignara el sistema de la intolerancia; el Partido Conservador debe haber calculado los efectos que produciría en el pueblo de México una declaración de derechos individualista y liberal, y decidió dar una batalla final en favor de la Constitución de 1824: en la sesión del día 3 de septiembre Mariano Arizcorreta insistió en el retorno a aquella ley fundamental; se dieron cuenta los liberales de que en esa ocasión tenían perdida la batalla, pues el gobierno y los moderados se inclinaban en esos momentos hacia el Partido Conservador; y en efecto, el ministro de Relaciones, Juan Antonio de la Fuente, declaró que “el gobierno aprobaba la idea de establecer la carta de 1824, con algunas de las reformas propuestas”. Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco defendieron la causa del pueblo y escribieron una página gloriosa en nuestra historia parlamentaria:

La admisión del proyecto será el suicidio del Congreso y del sistema representativo. ¿Qué fe ha de inspirar la obra de un Congreso que aprueba cuarenta artículos de un proyecto, para abandonarlos después, y caminar en pos de otro proyecto que ha sido desechado tres veces? ¿Qué valor tendrá una Constitución que representa el triunfo del retroceso sobre la reforma? ¿Nada valen los cuarenta artículos aprobados? ¿O se cree que envuelven un mal para el país? ¿O se han votado sin conciencia? Al retroceder, vamos a dar un escándalo al mundo, vamos a frustrar toda esperanza, a hacer imposible toda reforma, y todo por capitular con intereses bastardos. Los pueblos no enviaron a los diputados a que se espantaran ante las grandes cuestiones, sino a que las resolvieran con dignidad y con valor. Seguramente, para volver al año de 1824 no se necesitaban tantas víctimas, ni tantos sacrificios, ni tanta sangre como costó al país su última lucha contra la tiranía.

En cuanto a nosotros, los que vamos a sucumbir en esta lucha, después de haber defendido la libertad y la reforma, no nos queda más que decir como las víctimas de los sacrificios romanos: César, los que van a morir te saludan. Pueblo mexicano, los defensores de la libertad, los que queremos el progreso, sucumbimos políticamente y te saludamos.

Un breve e intrascendente discurso de Mariano Arizcorreta, y por 54 votos contra 51 resultó aprobado el proyecto. En ese instante se agigantaron las figuras de Francisco Zarco, de Guillermo Prieto y de Francisco de P. Cendejas: Arizcorreta, que presidía la sesión, pretendió pasar el proyecto a una nueva comisión de Constitución designada por él; reclamaron los liberales el trámite alegando que debía pasarse el proyecto a la comisión nombrada al iniciarse las sesiones; se turbó Arizcorreta ante la energía de Zarco y decidió se pasara el proyecto a la comisión ya nombrada, que era la que formuló

el proyecto que había venido discutiendo el Congreso. La Comisión debió formular un dictamen pero no llegó a presentarlo a la Asamblea, y al día siguiente se continuó discutiendo el proyecto. Zarco, Prieto, Cendejas y la comisión, escamotearon el triunfo a los conservadores y moderados.

La discusión de la Ley Juárez fue otra de las primeras escaramuzas en que se mostró la fuerza del Partido Liberal: el 23 de noviembre de 1855 el presidente interino, Juan Álvarez, promulgó una ley sobre administración de justicia, llamada la Ley Juárez, según el nombre del secretario de Justicia; la ley contenía las siguientes normas principales: restablecimiento de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial; organización de un tribunal superior de justicia para el Distrito Federal; supresión del fuero eclesiástico en materia civil; autorización a los eclesiásticos para que renunciaran al fuero eclesiástico criminal; supresión del fuero civil militar, y supresión del fuero militar en los delitos del orden común; el 12 de abril de 1856 la Comisión respectiva propuso al Congreso la ratificación de la ley; el dictamen se discutió en las sesiones de 21 y 22 de abril de 1856: el Partido Conservador no se atrevió a defender la subsistencia de los fueros eclesiástico y militar, pero sostuvo que los problemas que planteaba la ley debían resolverse en la Constitución. El dictamen de la comisión fue aprobado por ochenta y dos votos contra el de Marcelino Castañeda.

En la cuestión relativa a la Compañía de Jesús el Partido Liberal obtuvo un segundo triunfo: es sabido que el rey Carlos II dictó el 27 de febrero de 1767 el decreto que ordenó la expulsión de los jesuitas; el 25 de junio de ese mismo año las tropas del virrey expulsaron a los jesuitas de la Casa Profesa de la ciudad de México; pocos días después fueron desalojados de los conventos, misiones y colegios, entre estos últimos el famoso de San Ildefonso. Durante su última dictadura Santa Anna promulgó el decreto de 19 de septiembre de 1853, que restablecía en la República la orden religiosa de la Compañía de Jesús y ordenaba la devolución de sus bienes. En la sesión de 6 de junio de 1856 la comisión de asuntos eclesiásticos, por mayoría de votos de los señores Joaquín Ruiz y Francisco Lazo Estrada, como el voto de Manuel Buenrostro, propuso al Congreso la derogación del decreto de Santa Anna. Marcelino Castañeda pronunció un brillantísimo discurso en defensa de la Compañía, en el que fundamentalmente habló en nombre de los principios de libertad de conciencia, de cultos y de enseñanza, y preguntó a los liberales si no se creían con la suficiente fuerza intelectual para luchar en contra de los jesuitas; Ignacio Vallarta defendió el dictamen y señaló la conducta y las tendencias de los jesuitas. Por 68 votos contra 15 se acordó la derogación del decreto de Santa Anna.

En ocasión del pronunciamiento de un grupo de oficiales y soldados, a los que se unió el eterno conservador Antonio Haro y Tamariz, el presiden-

te Comonfort logró restablecer la paz e impuso una dura sanción al clero de Puebla: con fecha 26 de marzo de 1856 el secretario de Gobernación, José María Lafragua, informó al Congreso que el presidente Comonfort, comandando personalmente al ejército de la nación, había derrotado a las tropas rebeldes de Haro y Tamariz y capturado a la ciudad de Puebla, con cuyo hecho se logró el restablecimiento de la paz en la República. El 31 de ese mismo mes de marzo dictó el presidente un decreto que ordenaba la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla, fundándose para ello en la circunstancia de que el clero de ese estado había fomentado la rebeldía de Haro y Tamariz, por lo que era justo que indemnizara a la nación y a las víctimas de la rebeldía con los productos de sus bienes. Al parecer, el presidente y su gabinete, aun perteneciendo al partido moderado, estaban dispuestos a colocar los intereses nacionales sobre las pretensiones de las castas privilegiadas.

Y la apariencia pareció confirmarse unos días después, al promulgarse la Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas, conocida con el nombre de Ley Lerdo (de Tejada): en líneas anteriores hicimos referencia a la condición de las fincas rústicas y urbanas comprendidas dentro del territorio nacional, y a los males que producía ese acaparamiento de la riqueza nacional, que eran principalmente dos, pues de un lado el clero disponía de un gran poder económico, lo que a su vez, producía una influencia política considerable, y de otro la riqueza nacional quedaba sustraída a la circulación, hecho que, por su parte, era una de las causas principales de la miseria del pueblo. El presidente Comonfort habla designado secretario de Hacienda a don Miguel Lerdo de Tejada, que resultó ser uno de los miembros progresistas del Partido Liberal; el 25 de junio de 1856 se promulgó la ley, cuyos tres primeros artículos decían:

Artículo 1o. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual.

Artículo 2o. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico, fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al 6% el canon que paguen, para determinar el valor de aquéllas.

Artículo 3o. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Los conservadores de entonces, y aún en la actualidad –puede consultarse la *Historia de la nación mexicana* del jesuita Mariano Cuevas– han declarado que la Ley Lerdo constituyó un despojo ausente de fundamento. Pero aquella ley fue dictada por los representantes legítimos de un pueblo en ejercicio de la soberanía nacional, y con fin de hacer posible que los hombres de México utilizaran sus recursos naturales para cumplir su destino. En la sesión del 28 de mismo mes de junio Francisco Zarco y otros diputados pidieron que el Congreso ratificara la Ley Lerdo; el resultado de la votación, setenta y ocho votos contra quince, reveló que todavía en aquellos días la mayoría del Congreso estaba dispuesta a apoyar la reforma que había prometido el pensamiento liberal.

Las medidas adoptadas por el presidente Comonfort en relación con los bienes eclesiásticos, ratificadas por el Congreso, tenían que provocar, y así ocurrió de hecho, una gran desconfianza de los conservadores hacia el presidente, y sirvieron de pretexto para una intensa campaña de agitación política en contra de los propósitos reformistas del Partido Liberal. Pero tampoco los liberales confiaban en Comonfort y en la actitud de los moderados, pues temían que no aceptaran las modificaciones constitucionales que exigían el progreso de México y la libertad humana. Esta desconfianza se mostró en forma especial después del mes de mayo de 1856, con motivo de la promulgación por el presidente del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana: al triunfo de la Revolución de Ayutla la nación mexicana, igual que al derrumbarse el imperio de Iturbide, carecía de una organización definida. El Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, únicamente decía que “el presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedaría investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso”. Creemos que Comonfort era hombre de buena fe, y que para legitimar sus actos expidió el Estatuto. En la sesión de 4 de junio de 1856 varios diputados liberales, entre los que se encontraban Antonio Escudero e Ignacio Vallarta, solicitaron del Congreso la declaración de insubsistencia del Estatuto; en la exposición de motivos de su petición sostenían, Escudero y Vallarta, que el Estatuto no solamente no había recogido el pensamiento del Plan de Ayutla, sino que, por el contrario, violaba su espíritu y las intenciones del Partido Liberal, pues atribuía al presidente la facultad de suspender la vigencia de los derechos del hombre, lo que podría llevar a una nueva dictadura y, por otra parte, creaba una forma de República central, circunstancia que principiaba a usarse por los conservadores como un argumento en contra del sistema federal de gobierno. Tres días después el Congreso aceptó que la proposición de Escudero y Vallarta pasara

a discusión. La propuesta no llegó a votarse, pero en diversas ocasiones los diputados liberales hablaron con desprecio del Estatuto; en la sesión del 23 de agosto de 1856 Díaz González habló del funesto y malhadado Estatuto Orgánico, atribuyéndole la rebeldía de algunos estados de la República.

En las primeras sesiones del mes de febrero designó el Congreso a la Comisión que habría de formular el proyecto de constitución: Ponciano Arriaga, Joaquín Cardoso, José María del Castillo Velasco, Pedro Escudero y Echánove, León Guzmán, Melchor Ocampo, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz y Mariano Yáñez, como propietarios, y José María Cortés Esparza y José María Luis Mata como suplentes. De las personas citadas, Arriaga, Castillo Velasco, Guzmán, Ocampo y Yáñez, y los suplentes, Cortés Esparza y Castillo Velasco, pertenecían al Partido Liberal, en tanto Cardoso, Escudero y Echánove, Olvera y Romero Díaz, se mostraron partidarios del grupo moderado.

La comisión trabajó sumergida en las pugnas parlamentarias que hemos relatado, rodeada de un mar de críticas a los actos y decisiones del Congreso y envuelta por las amenazas de una revolución general. Según informes ofrecidos por sus miembros en diversas sesiones del Congreso la comisión procuró reunir el mayor número de datos y opiniones, escuchó serenamente las exposiciones de los representantes de los partidos conservador, liberal y moderado, consideró las distintas corrientes ideológicas, tuvo a la vista nuestra historia constitucional y política y se esforzó en dar satisfacción a las aspiraciones del pueblo de México.

El proyecto de la comisión se presentó en la sesión de 16 de junio de 1856, y estuvo únicamente firmado por cinco de los miembros titulares –Arriaga, Castillo Velasco, Escudero y Echánove, éste con reservas, Guzmán y Yáñez– y por los dos miembros suplentes. Los miembros del partido moderado se abstuvieron de concurrir a la firma del dictamen. Con posterioridad, y según se desprende del acta de la sesión de 4 de julio, el diputado Romero Díaz suscribió el proyecto “a reserva de votar contra algunos puntos”. Se refería a una constitución escrita y consistente, que servía de envoltura a una democracia individualista y liberal, moderada y mayoritaria, que habría de realizarse, dentro de un sistema federal, en un estado de derecho, cuyos actos serían mantenidos dentro de la órbita constitucional mediante una feliz combinación de la acción de los particulares con la actuación del Poder Judicial. Son sumamente valiosas las palabras de Arriaga en la Exposición de motivos del proyecto acerca de la idea de la democracia:

La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la

fraternidad: por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres, porque todos son hermanos. El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas, son teorías que ya no tienen crédito, y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas. El gobierno se instituye por el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad. Necesita, pues, apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia públicas, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresan y manifiestan la razón y la voluntad de todos. Esta voluntad en muchas veces no será unánime, y como el gobierno es la práctica de las verdades admitidas, nada más lógico y necesario quedarles por órgano la mayoría. No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina: es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número.

Arriaga tenía razón porque el pensamiento democrático parte invariablemente del principio de la soberanía del pueblo; algunas de las primeras manifestaciones de esta idea están en el discurso de Otanes, recogido por Herodoto en sus *Historias*, o en el mito de Protágoras acerca de la enseñanza de lo político a los hombres por Hermes, el mensajero de Zeus, o en la *Política* de Aristóteles; es también el pensamiento de Marsilio de Padua, según la interpretación de Gierke y de Sabine, y el del autor de esa ilustre utopía que es el *Contrato social*; y es igualmente el principio adoptado por la democracia individualista y liberal del mundo occidental y por la democracia social y humana de la concepción marxista de la URSS y de la República Popular China.

Definir la soberanía es obra de titanes, pero, al contemplar su origen, su historia y su misión en la vida de los hombres y de las naciones, la caracterizamos diciendo que es la doble pretensión de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente, de organizarse libremente para alcanzar ese doble propósito, de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y por la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su destino en la sinfonía internacional de los pueblos y de la historia. Así entendida, la soberanía es una idea y un sentimiento de libertad que yacen en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo, y de ella puede decirse que es a los pueblos lo que la libertad a los hombres: es el motor de las guerras de independencia, como las que iniciaron Hidalgo y Bolívar; es la razón profunda de la resistencia a la agresión de los poderosos –ninguna manifestación más bella que la defensa de las Termópilas o

la batalla de Chapultepec– y de la rebelión contra el tirano. El concepto de soberanía, desde los tiempos de Bodino, posee una doble dimensión, interna y externa: en la primera, soberanía significa que todo poder público dimana del pueblo, y que ninguna autoridad puede ejercer un poder distinto o mayor del que le fue señalado; en su dimensión externa la soberanía quiere decir que el pueblo no reconoce a ningún otro pueblo como superior a él –si bien la soberanía no excluye las relaciones y las obligaciones internacionales. En su aspecto externo la soberanía quedó declarada en el Acta Constitutiva de la Nación de 31 de enero de 1824, y no era necesaria una nueva afirmación de ella. En el aspecto interno la Constitución de 1857 tuvo que dar satisfacción al pueblo que hizo la Revolución de Ayutla, y en su artículo 39 dijo:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Los antecedentes de la disposición anterior son: la acabada de citar, Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, la Constitución gaditana de 1812, la Constitución francesa de 24 de junio de 1793, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y como fondo ideológico el pensamiento de Rousseau. En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se puso a discusión el precepto, y salvo algunas observaciones sobre si debiera cambiarse una palabra y una adición que fue rechazada, se aprobó por sesenta y nueve votos.

La Constitución de 1857 no mencionó expresamente, como lo hizo la Constitución de Apatzingán, los atributos de la soberanía, pero los constituyentes y los intérpretes de aquella ley fundamental entendieron siempre que la soberanía pertenecía al pueblo y que era inalienable, indelegable e imprescriptible. El constituyente Castillo Velasco, que llegó a ser director y profesor de derecho constitucional de nuestra Facultad de Derecho, y que era además católico, precisó y fundó magníficamente, desde su punto de vista, los atributos del concepto:

Siendo el hombre libre por la organización que le dio el supremo autor de la naturaleza, no puede abdicar su libertad, sin atentar a esa organización que no puede contradecir. Por consiguiente, la sociedad, los pueblos, las naciones que se forman de seres necesariamente libres, no pueden tampoco abdicar su libertad. Y por esto, todo pueblo, aunque esté avasallado y oprimido y consienta en la opresión, recobra la libertad en el instante en que quiera recobrarla.

La soberanía, pues, es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho.

El artículo constitucional dice reside y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su



soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.

El poder público se instituye para beneficio del pueblo, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo.

El pueblo no queda obligado a conservar irrevocablemente y para siempre la institución y establecimiento del poder, porque, si quedara obligado, habría perdido su soberanía, habría abdicado el ejercicio de ella y habría destruido su libertad, para lo que no tiene derecho alguno, supuesto que formándose el pueblo de individuos que, por su organización, tienen que asociarse, sin violación del derecho y la libertad individuales, no pueden renunciarse el derecho y la libertad colectivos.

En armonía con el hondo individualismo de su momento histórico la Generación de la Reforma entendió la doctrina de la soberanía del pueblo como el idéntico derecho de todos los ciudadanos de México a participar en la estructuración y en la actividad del Estado, solución que se reflejó en el principio del sufragio universal y en la idea de una democracia mayoritaria; el artículo 40 del proyecto de Constitución decía que a partir de 1860, para ser ciudadano se requeriría saber leer y escribir, pero el diputado Peña y Ramírez objetó la disposición diciendo que “no le parecía muy conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido habían visto la instrucción pública”. Aceptada la ciudadanía para todos los mexicanos varones con sólo los requisitos de la edad y un modo honesto de vivir, señaló el Constituyente las respectivas prerrogativas y obligaciones, entre ellas el derecho a votar y ser votado; alguna voz aislada en favor de un censo para el derecho de voto activo y pasivo fue rápidamente desechada por el Congreso. La forma de la elección, directa o indirecta en primer grado, suscitó una emocionante controversia entre Zarco y Ramírez, defensores de la elección directa y Olvera y Moreno, defensores del segundo sistema: sostuvieron los primeros que la elección indirecta era opuesta a la idea de la democracia, y que constituía un engaño para el pueblo, pues se le obligaba a designar a personas que, con absoluta libertad, nombrarían a los gobernantes, los que, en consecuencia, serían los representantes de quienes les nombraron, pero no del pueblo; Olvera y Moreno adujeron el eterno argumento de los conservadores y moderados en el sentido de que el pueblo no estaba todavía preparado para un sistema electoral directo; fue inútil el esfuerzo de Zarco y Ramírez respecto de que la única escuela del pueblo es la democracia, y

que los mexicanos habían demostrado en la Revolución de Ayutla su madurez política, pues los conservadores y moderados, por sesenta y un votos contra veintiocho, dieron la razón a Olvera y a Moreno. El principio de la democracia mayoritaria, por su parte, se manifestó claramente, según veremos con posterioridad, al discutirse, entre otras cuestiones, la creación del Senado como Cámara representativa de los estados, y el otorgamiento al presidente de la República de la facultad de vetar las leyes.

A la doctrina de la soberanía del pueblo pertenecen, de acuerdo con todo lo expuesto, las ideas de libertad y de igualdad: los pueblos afirman su soberanía para ser libres e iguales a los otros pueblos de la comunidad internacional, o para liberarse de la tiranía o dejar de ser patrimonio de los monarcas. La soberanía es así un concepto político que tiene un contenido jurídico maravilloso: la igualdad y la libertad de los hombres y de los pueblos, o para expresarlo en otra fórmula, la soberanía es el soporte de los principios jurídicos fundamentales. La aceptación de estos postulados colocó al Congreso Constituyente ante el problema de la declaración de los derechos del hombre.

En la mitad del siglo XIX se enfrentaban en Europa, y parcialmente en México, los defensores de la antigua idea de los derechos naturales del hombre, y los partidarios del nuevo positivismo jurídico. Aquellos tenían como punto de referencia la tradición individualista y iusnaturalista y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en tanto los segundos partían de la filosofía de Augusto Comte. El Partido Liberal mexicano, en su gran mayoría, era individualista, y tal vez por ello se inclinó al iusnaturalismo, y quizá también porque, a diferencia del positivismo jurídico, la vieja escuela garantizaba la igualdad y la libertad de los hombres en contra del Estado y aun de la misma sociedad, y hacía del derecho positivo un instrumento al servicio de la esencia de lo humano. Es curioso observar que años después los liberales, ya en el poder, hicieron del positivismo, especialmente, con la reforma educativa de Gabino Barreda, la filosofía oficial del Estado; en los años del Congreso Constituyente de 1856-1857 aquellos hombres tenían una distinta concepción del mundo y de lo humano.

La doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857 corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII: los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad, por una parte en virtud de sus inclinaciones sociales, y por otra para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro, ante

cuyos muros deben detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización social, en consecuencia, tiene como misión específica asegurar a cada hombre esa esfera de libertad. De las anteriores ideas derivó el artículo primero del proyecto de constitución:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales; en consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente constitución.

La filiación de nuestra declaración de derechos no puede ponerse en duda por su texto y, particularmente, si se recuerda el siguiente párrafo de la exposición de motivos del proyecto, en el que se cita su fuente de inspiración:

La comisión conoció que un deber imperioso y sagrado, le demandaba una declaración de los derechos del hombre. No se lisonjea de la perfección, ni presume de original. En los artículos que propone, no verá el soberano Congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra carta fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero en su esencia, creemos que la Asamblea Constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza. “Convencidos de que el olvido o el deprecio de estos derechos”, decían los legisladores de otra nación y de otro tiempo, “han sido las causas únicas de las desgracias del mundo, resolvemos exponer en una declaración solemne estos derechos sagrados e inalienables, a fin de que todos los ciudadanos, pudiendo comparar incesantemente los actos del gobierno con el objeto de toda institución social, no se dejen nunca oprimir ni envilecer por la tiranía, y a fin de que el pueblo tenga siempre a la vista las bases de su libertad y de su dicha, el magistrado la regla de sus deberes, y el legislador el objeto de su misión”.

En el debate sobre el artículo primero del proyecto alguno de los diputados manifestó que su redacción no era correcta, porque los derechos del hombre derivaban todos de la ley y no eran anteriores a ésta; pero León Guzmán, uno de los miembros de la comisión, ratificó expresamente la doctrina del derecho natural:

El hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social; al reunirse los hombres en sociedad, con vienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la restante; esta parte de la libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad; asegurar

este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes; así, la comisión ha tenido razón al decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

La grandeza del artículo primero de la Constitución de 1857 radica en su ilimitada extensión a todos los seres humanos: no es derechos de los ciudadanos, sino derechos del hombre, naturalmente en armonía con el pensamiento de donde fue tomada la doctrina, pero también en aplicación de nuestra historia constitucional y de nuestra tradición humanista. La generosidad de aquel artículo primero produjo un tratamiento idéntico para los nacionales y los extranjeros —excluidos, claro está, los derechos políticos—, que persiste en la Constitución de 1917 y que se hizo especialmente sentir en el problema de la esclavitud.

El Constituyente, no obstante el rigor del artículo primero, no estaba satisfecho, pues temía las influencias de pueblos poderosos; de ahí que en el artículo 15 estableciera que “nunca se celebrarían tratados o convenios en virtud de los cuales se alteraran las garantías y derechos que la Constitución otorgaba al hombre y al ciudadano”. Era la defensa de la persona humana en contra de la política internacional.

En la historia y en las doctrinas políticas y jurídicas los términos individualismo y liberalismo se usan frecuentemente como sinónimos, pero en el fondo de ellos laten dos pensamientos distintos y a veces contradictorios: de un lado la postura individualista, que es una concepción filosófica de la esencia de lo humano y de la posición del hombre en la vida social, doctrina que contempla al hombre como el punto de partida, el centro y la finalidad última de la vida social, y que dio nacimiento a la idea de los derechos naturales del hombre; y del otro lado el liberalismo económico, que afirmó la existencia de leyes económicas naturales e independientes, en consecuencia, de la voluntad y de la razón humanas; leyes mecánicas y frías, insensibles a la tragedia de los hombres. La burguesía en el siglo XVIII y a lo largo del siglo siguiente logró que los estadistas, los políticos y aun algunos pensadores confundieran los dos problemas, y obtuvo que las leyes naturales económicas, que no eran sino las leyes del mundo capitalista que ella había creado, se elevaran a la categoría de derechos naturales de los hombres, y como tales, se impusieran al Estado y al pueblo. Se explica así fácilmente que en la Constitución de 1857, como en todas las constituciones de la época, se fusionaran la declaración de los derechos del hombre y la declaración de los principios económicos: el título primero de la Constitución centenaria se integró con veintinueve artículos, y es una de las declaraciones más amplias y generosas entre las producidas durante los siglos XVIII y XIX; en ella se realizaron, con extraordinaria pureza,

los postulados individualistas y liberales, si bien por lo que a las cuestiones económicas concierne varios de los constituyentes hicieron notar la urgencia de que el Congreso señalara las normas para una mejor justicia social.

En el fondo de los derechos del hombre, según todo lo expuesto, se encuentran las ideas de igualdad y de libertad, de tal manera que es posible, para los efectos de un estudio sistemático, introducir una división entre las reglas que se destinan preferentemente a la realización de la igualdad y las que se ocupan especialmente de la libertad. En el breve análisis que haremos de los preceptos de la Constitución de 1857, que no pretende ser exhaustivo, sino referirse tan sólo a los aspectos más importantes, tomamos en consideración la esbozada distinción.

El principio de igualdad adquirió una bella expresión: todos los hombres son iguales por el nacimiento y, en consecuencia, nacen como seres humanos libres, o lo que es igual, la esclavitud quedó proscrita; pero la declaración mexicana, lo dijimos hace unos instantes, se refería a todos los hombres, y de ahí que en el artículo segundo, con el más profundo humanismo, se precisara que “los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran por sólo ese hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes”; a fin de perfeccionar estas disposiciones se escribió en el artículo 15 que “nunca se celebrarían tratados para la extradición de aquellos delincuentes que hubieran tenido la condición de esclavos México conoció los principios monárquico y aristocrático de los años del virreinato; el artículo 12, según el cual “no hay ni se reconocen en la República títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios”, se explica como la negación de un pasado que, por desgracia, está renaciendo en los grandes capitalistas de nuestros días. Un último precepto, el artículo 13, completó las normas sobre la igualdad; no habría leyes privativas, en favor o en contra de persona alguna, ni tribunales especiales, ni emolumentos que no fueran la compensación de un servicio público.

En este terreno de la igualdad el propio artículo 13 ratificó el principio que venía de la Ley Juárez: “Ninguna persona ni corporación puede tener fueros; subsiste el fuero de guerra, solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar.” El pueblo de México confirmó su propósito de ser el único soberano para el ejercicio del poder temporal y, en consecuencia, negó a las castas y concretamente a la Iglesia, el derecho de substraerse a su justicia. Cuando los conservadores, según veremos posteriormente, provocaron la Guerra de Tres Años uno de sus gritos de combate fue, precisamente y de acuerdo con una alocución de Pío IX, el restablecimiento de los fueros.

El principio de libertad tiene su más alta expresión en el mito de Prometeo, y a partir de él forjó en las declaraciones de los derechos del hombre un primer capítulo que nos permitimos bautizar con el nombre de libertades

del espíritu: libertad de pensamiento o libre emisión de las ideas, libertad de imprenta (corolario de la anterior), libertad de conciencia, libertad de cultos (igualmente corolario de la anterior) y libertad de enseñanza. Las libertades del espíritu son la garantía de la rebelión de Prometeo contra el Olimpo, son el sacrificio de Galileo, la rebelión contra los dogmas y contra los déspotas y la afirmación de que el único camino para alcanzar la verdad, incluso para llegar a un dios, si es que existe, es la irrestricta libertad del alma humana; son también el derecho humano más valioso que cualquier otro derecho, para juzgar de la conducta propia, de la actividad de los otros hombres, de las instituciones sociales y de los dioses; son el derecho a la duda cartesiana, punto de arranque de todo conocimiento verdadero, sea material o espiritual; son también el derecho de los hombres a juzgar de sus gobernantes, lo mismo temporales que espirituales; son, en suma, la garantía de la dignidad y de lo eterno del hombre, la fuente de la cultura y las hacedoras de la historia. Contra ellas no han podido ni el Tribunal de la Santa Inquisición ni los sátrapas de nuestra América hispánica. Es natural imaginar que en torno a las libertades del espíritu se suscitaban en el Congreso Constituyente los más graves y hermosos de los debates; y en efecto, los miembros de los partidos conservador y liberal prepararon y reservaron sus mejores discursos e hicieron gala de su mayor elocuencia para defender y hacer triunfar sus ideas. Una vez más, y no sería la última ocasión en nuestra historia, se enfrentaron la Colonia y el hombre mexicano que nació para la libertad: los miembros del Partido Conservador no objetaron las libertades de pensamiento y de imprenta, y defendieron la libertad de enseñanza cuando alguien quiso oponerse a la intervención de los jesuitas en ella, pero combatieron ardientemente la idea de consignar las libertades de conciencia y de cultos. Los liberales hablaron en favor de todas las libertades del espíritu y se opusieron a sus más leves restricciones, pero no pudieron triunfar plenamente porque el grupo de los moderados se empeñó en el aplazamiento de la reforma.

El principio relativo a la libre manifestación del pensamiento fue generalmente aceptado, y sólo se escucharon algunas voces de los liberales radicales que protestaron por las limitaciones concernientes a los ataques a la moral, a los derechos de terceros, a la provocación de algún crimen o delito o a la perturbación del orden público; sobre este último tema se sostuvo que el orden público era un concepto equívoco, invocado constantemente por los dictadores para imponer una paz férrea, y Díaz González recordó que “el ministro que anunció en Francia en 1830 que reinaba el orden público en Varsovia, anunciaba la destrucción y la ruina de esa desdichada ciudad”. Pero el Congreso estimó que la libertad no es ni desorden ni libertinaje, y que cada hombre tiene el deber de respetar a la sociedad y a todos y cada uno de los hombres.

El debate sobre la libertad de imprenta fue ocasión para que resonaran en el Congreso algunos de los más hermosos discursos de aquella gesta parlamentaria: los ilustres periodistas liberales Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Félix Romero, Ignacio Ramírez y Francisco de P. Cendejas redactaron el canto eterno de la absoluta libertad de imprenta. Enmudecieron los conservadores al sentir, tal vez, que aquellos discursos eran la razón humana pugnando por tomar su puesto en la historia; y sin embargo, votaron en favor de ciertas restricciones. El artículo 14 del proyecto de Constitución decía:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva.

Las críticas de los liberales se dirigieron en un doble sentido: el primero respecto de los límites señalados a la libertad de prensa –la vida privada, la moral y la paz pública–, y el segundo acerca de la intervención de un tribunal de justicia en los jurados que habrían de conocer los delitos de imprenta. De los diferentes discursos tomamos algunos párrafos relativos a la primera de las críticas:

Al ocuparse de los derechos del hombre, la comisión insiste casi siempre en un gravísimo error: asienta un gran principio, y como deslumbrada con la luz de la verdad, retrocede espantada, se intimida, vuelve los ojos a la censura de nuestros adversarios, parece pedir perdón de su atrevimiento, y se apresura a formular restricciones que nulifican el derecho.

La comisión, como los planetas que giran alderredor del sol, deja siempre la mitad de las cosas sumergidas en las tinieblas y no puede hablar de un derecho sin nulificarlo a fuerza de restricciones.

Si se proclama la libertad de imprenta, ¿para qué cortar al águila sus alas cuando se va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en detener el relámpago del rayo? ¿Para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alguacil que lo vigile, lo espíe y lo martirice?

Si volvemos los ojos a épocas remotas, veremos quemados por la mano del verdugo los libros de Abelardo, porque proclama el libre examen y es el primer racionalista; veremos a Sócrates bebiendo la cicuta porque había atacado la moral pagana proclamando la unidad de dios, y veremos, por fin,

en la cumbre del Gólgota a Jesucristo, muriendo en la cruz, porque su doctrina era contraria a la moral de los escribas y los fariseos... En España, la Inquisición era la que se encargaba de cuidar de la moral, enviando gentes a la hoguera, y no sólo perseguían a los herejes, judaizantes y cristianos nuevos, sino también a San Juan de Dios, a San Juan de la Cruz, a fray Luis de León y a la incomparable Santa Teresa.

La paz pública es lo mismo que el orden público. ¿Y cómo se ataca el orden público? Un gobierno que teme la discusión, ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios; el examen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales amenaza el orden público; la petición de reformas a una constitución amenaza el orden público.

El párrafo primero del precepto se aprobó por mayoría de noventa votos contra dos; el relativo a las limitaciones a la libertad de imprenta se aprobó igualmente, pero por sesenta votos contra treinta y tres. Respecto del funcionamiento del jurado que juzgaría de los delitos de imprenta el siguiente párrafo del discurso de Zarco decidió a la Asamblea a suprimir la intervención del tribunal de justicia:

El jurado que ha de clasificar el hecho, que ha de aplicar la ley, que ha de designar la pena, ha de obrar bajo la dirección del tribunal de justicia. ¿Qué significa esto? ¿Qué queda entonces del jurado? La apariencia y nada más. Los ciudadanos sencillos y poco eruditos que van a formar el jurado, no deben tener más director que su conciencia. Ellos deben leer el escrito, pesar la acusación y fallar en nombre de la opinión pública. Nada de esto sucedería con la intervención del tribunal superior de justicia: el jurado pierde su independencia, se ve invadido por los hombres del foro, con todas sus chicanas y argucias; los jurados quedarán confundidos bajo el peso de las citas embrolladas... y ya fallarán en nombre de la opinión pública. Los jueces serán muchas veces instrumentos del poder.

La enseñanza es una de las grandes cuestiones de la humanidad, pues mediante ella el niño y el joven, y posteriormente el hombre, se ponen en contacto con la cultura universal y adquieren conciencia de sí mismos y de su destino. En la Colonia la enseñanza fue monopolio de la Iglesia católica, y con ser dogmática y haber servido para dominar al pueblo e impedir la difusión del pensamiento se extendió únicamente a las castas privilegiadas y a sectores reducidos de la población. El programa del Partido Liberal, con José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, según anteriormente expresamos, tenía como uno de sus propósitos principales la quiebra del monopolio y la organización de un sistema de instrucción pública a cargo del Estado, que habría de extenderse a todos los hombres. Pero los liberales del Congreso Constituyente



de 1856-1857 eran, lo hemos indicado repetidamente, honda y sinceramente individualistas y, por otra parte, no eran ni podían ser estatistas; en consecuencia, la supresión del monopolio de la enseñanza de que había disfrutado la Iglesia católica no habría de significar un nuevo monopolio en favor del Estado. Con un siglo de anticipación la Generación de la Reforma presintió que el monopolio estatal de la enseñanza es uno de los pilares sobre los que se elevan los totalitarismos. Ciertamente, el Partido Liberal quería que el Estado asegurase la instrucción a todos los niños, pero fiel a sus principios quiso también dejar en libertad a todos los hombres para que enseñaran o recibieran enseñanza. En la polémica sobre el artículo 18 del proyecto de constitución, cuando los conservadores reclamaron para los jesuitas la libertad de enseñanza, los liberales, especialmente en la figura egregia del Nigromante, demostraron la grandeza y la pureza de su amor a la libertad: “la enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse”.

El diputado García Granados, que figuraba en las filas del Partido Liberal, se opuso a la libertad de enseñanza, pues temía que los jesuitas y el clero aprovecharan la coyuntura para impartir una enseñanza fanática. Tres párrafos de don Manuel Fernando Soto, de José María Luis Mora y de Ignacio Ramírez refutaron la contradicción con los principios liberales:

En México, la lucha entre el pasado y el porvenir ha durado treinta y seis años. La conquista de cada principio nos ha costado torrentes de sangre. Existe un partido artero y mañoso que trabaja por hacer retroceder al país. Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dice, ese partido se apoderará de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia; corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndolos enemigos de las instituciones de su país y será un germen de discordia que prolongará esta lucha fratricida. Señores, yo no temo la luz; quiero la discusión libre, franca, espontánea; la discusión sin trabas, que hará siempre resplandecer la verdad, a pesar de todos los sofismas y de todas las maquinaciones de los apóstoles del oscurantismo.

Si hay quien tema que los jesuitas y los clérigos se dediquen a la enseñanza y combatan el principio de la soberanía del pueblo, enseñando la idea del derecho divino, de esto no se origina ningún mal, y los liberales para ser consecuentes con sus principios, no deben oponerse a que enseñen los jesuitas, ni coartar la libertad de los padres de familia para buscar maestros a sus hijos.

Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan. De esta libertad se ocupa el artículo y como ya está reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano.

En un precioso párrafo Guillermo Prieto mostró la contradicción entre la vigilancia oficial de la enseñanza y los postulados de su partido; sus palabras son una condenación del totalitario monopolio estatal:

Por algún tiempo me alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al alero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de la inmoralidad. Pero una reflexión más detenida me hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas: que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer una vigía para la inteligencia, para la idea, para lo que no puede ser vigilado; es tener miedo a la libertad.

Francisco Zarco indica, en su *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, que cuando se puso a discusión el artículo 15 del proyecto de Constitución la expectación en las galerías del edificio del Congreso, trasunto de la existente en el país entero, era enorme:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Arriaga, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata, autores del proyecto de Constitución, sabían que los debates sobre las libertades de pensamiento, de imprenta y de enseñanza, habían sido pequeñas batallas y que, en cambio, la lucha por las libertades de conciencia y de cultos arrojaría a los diputados conservadores y liberales a una batalla total, que únicamente concluiría con la destrucción –tal vez por la fuerza de las armas– de uno de los dos partidos. En esa batalla se decidiría entre el derecho de los hombres y de un pueblo a vivir plenamente, sin el deber de sujetarse a un dogma y a una casta, y el sometimiento a un grupo de sacerdotes que obedecían a un pontífice extranjero. La victoria de los conservadores significaba la subsistencia del pasado Colonial, en tanto el triunfo de los liberales era la ruptura de las barreras impuestas al espíritu y la apertura de los caminos que conducen al hombre. El clero sabía que por sobre la pugna ideológica se jugaban su prestigio y su destino, pues las libertades de conciencia y de cultos eran su último baluarte político. Los autores del proyecto de Constitución meditaron pausada y serenamente y ofrecieron al Congreso una fórmula transaccional, con la esperanza de que los diputados liberales contuvieran parcialmente sus aspiraciones y los conservadores colocaran el amor a la tierra y al pueblo mexicanos sobre un pasado de privilegios y de intransigencias, incompatibles con el hombre de México y de América. El empeño fue inútil, porque los liberales no podían transigir, pues una revolución que transige es una revolución derrotada, y los conservadores no podían continuar viviendo dentro de un castillo cuyas murallas estaban derruidas.

Nuevamente fue Marcelino Castañeda quien inició el ataque en representación de los conservadores. Querían regresar al principio contenido en la Constitución gaditana y reproducido en las constituciones de 1824 y 1836, esto es, pretendían la declaración constitucional de que la religión de la nación mexicana era la católica, y la prohibición de cualquier otro culto distinto. En sus discursos mostraron un admirable talento polémico, y lograron que el Congreso rechazara el proyecto. Algunos de los más importantes argumentos esgrimidos por los conservadores son los siguientes: ante la crítica demoleadora de los liberales Mariano Arizcorreta distinguió entre libertad de conciencia y libertad de cultos, y sostuvo que la primera pertenece a la intimidad del hombre, por lo que las leyes no deben siquiera mencionarla, toda vez que el orden jurídico rige la conducta externa de los hombres, la segunda, por el contrario, es un asunto que afecta la vida social, razón por la cual debe la ley reglamentarla según las aspiraciones y la conveniencia de los pueblos; con este mismo argumento, más desarrollado, José María Lafragua distinguió entre culto privado y culto público, y expresó que cada hombre es libre para adorar a su dios en el interior de su hogar, pero que debe respetar a la conciencia pública cuando se trate del culto externo. La palabra grandilocuente de Marcelino Castañeda se elevó entonces, según dijo, en defensa de la democracia y de la soberanía del pueblo: somos los representantes de un pueblo católico que no quiere más culto que el suyo; esa es la voluntad nacional y cientos de documentos y manifestaciones así lo atestiguan; preguntad en vuestros hogares y a vuestros amigos y en todas partes obtendréis la misma respuesta; esa es la voluntad nacional y nosotros, que somos sus representantes, carecemos de facultades para consignar una norma contraria. Un tercer argumento consistió en la unidad religiosa del pueblo mexicano: a lo largo de nuestra historia y en nuestro inmenso territorio la religión es el único lazo que nos ha mantenido unidos; la religión católica está en el fondo de nuestra cultura y es el consuelo de nuestros hombres y de nuestras mujeres; los representantes de este pueblo católico no tenemos derecho para introducir un germen que pueda destruir o aflojar esa unidad. En íntima relación con el anterior presentaron los conservadores un cuarto argumento: el pueblo de México ama entrañablemente a su religión y es seguro que no tolerará la elevación de templos en los que se practique un culto distinto; una constitución no debe incitar al pueblo a que imponga por la fuerza su voluntad; a ella le corresponde dar satisfacción a los deseos de los hombres. Mariano Arizcorreta formuló un quinto argumento: la religión católica conduce a la pureza en la familia; otras religiones, en cambio, son claramente contrarias a nuestra moral; no podemos tolerar una religión como el Islam que autoriza la poligamia. Rebatieron después los conservadores una objeción liberal: ciertamente, la restricción de los cultos puede ser un

obstáculo a la libre inmigración, pero si bien México necesita una corriente migratoria no debemos invitar a quienes nos son extraños, sino a la inversa a los hombres que armonicen con nuestro pueblo y que sepan respetar y amar nuestra cultura y nuestro estilo de vida. Finalmente, hicieron valer los conservadores el argumento de la inoportunidad de la medida: México es tolerante, pero no requiere por ahora la protección legal para todos los cultos; la tolerancia en materia de cultos será resultado de las aspiraciones de sectores importantes de la población que hoy día no existen; no es, pues, oportuna una medida que contraría los sentimientos de nuestro pueblo y que nadie reclama; cuando las condiciones de vida se modifiquen será oportuno pensar en una reforma a la Constitución.

Los liberales hablaron una vez más con la voz del pueblo, con la certeza de que decían la verdad, y con la vista puesta en la naturaleza humana y en el porvenir de la nación. Sabían que los moderados se inclinaban en el debate del lado de los conservadores: el presidente Comonfort quería la paz y estaba dispuesto a comprarla a cambio del sacrificio de la libertad; José María Lafragua, su secretario de Gobernación, acudió al Congreso para oponerse a la reforma y dar el triunfo a los conservadores. Pero aquellos hombres habían resistido al dictador Santa Anna y vivido la tragedia del pueblo de México, y decidieron dar una prueba más de que estaban dispuestos a luchar por sus ideales. Sus discursos –Mata, Castillo Velasco, Zarco, Ramírez, Prieto, Arriaga, Gamboa, Jacquez, García Granados, Villalobos, Cerqueda, entre otros– son, sin duda, las más bellas notas parlamentarias de nuestra historia: son un canto a la libertad humana y una invitación a la armonía social.

La libertad de conciencia, dijeron los liberales, es el mensaje sublime del cristianismo: nació la nueva religión en un mundo pagano y judío de intolerancia, que por serlo llevó a Cristo al martirio de la cruz y arrojó a los cristianos al circo; su mensaje no fue ni pudo ser de intransigencia ni de coacción a las conciencias, sino de amor y caridad, de indulgencia y comprensión y, en consecuencia, toda intolerancia, toda prohibición, todo ejercicio del poder para impedir a los hombres que sigan libremente los imperativos de su conciencia, son opuestos al ejemplo y a la enseñanza de Cristo; pidieron los liberales a los conservadores, igual que pidieron los cristianos a los emperadores romanos, que permitieran a todos los hombres amar y adorar a su dios con plena libertad. Hicieron notar los liberales con el hondo sentido humanista y universalista de su pensamiento, que traducía fielmente la esencia de la cultura occidental, que la declaración de los derechos individuales se refería a todos los hombres y no sólo a los mexicanos, y que se le empequeñecía al suprimir uno de sus aspectos capitales. Aprovecharon después los diputados del pueblo la distinción que establecieron los conservadores entre libertad de conciencia y libertad de cultos, y sostuvieron –entre otros

oradores con José María Luis Mata— que “la libertad de conciencia es un don precioso que el hombre recibió del ser supremo, sin el cual no existirían ni la virtud ni el vicio y del que se deduce forzosamente la consecuencia de que estando fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecuta. para ponerse en relación con la divinidad, ninguna ley o autoridad puede tener derecho para prohibir a algún hombre los actos que tienden a adorar a Dios del modo que le dicte su conciencia” En un cuarto capítulo de sus discursos sostuvieron los liberales que era falso que el pueblo de México estuviera en contra de la reforma religiosa: los memoriales enviados al Congreso proceden en gran parte de mujeres que viven en el interior de sus hogares, y que no participan en la vida pública de México; esos memoriales han sido obtenidos por los sacerdotes y son suficientemente conocidos los medios de que se valen en estos casos; por otra parte, esos memoriales no proceden de la mayoría de los ciudadanos, y no pueden ser la base para la decisión del Congreso; finalmente, el pueblo que eligió a los miembros del Partido Liberal conocía su pensamiento y naturalmente, respalda su actitud. Francisco Zarco respondió al argumento de la unidad religiosa del pueblo con un brillante párrafo, cuya transcripción no resistimos:

La unidad religiosa establecida con el rigor de la ley es una iniquidad. Yo seré católico, quiéralo o no la constitución, quiéranlo o no los Congresos y los gobiernos. Si fuerais una Asamblea de calvinistas o luteranos, y decretarais el exclusivismo de vuestra secta, yo seguiría siendo católico, y me reiría de vosotros, y si me prohibíais el ejercicio de mi culto, si me arrancabais los consuelos de mi religión, si no me dejabais orar en mi templo y elevar mis plegarias a la divinidad, mi conciencia se sublevaría contra vosotros, y os vería como a tiranos que profanabais la libertad de mi pensamiento, y vuestra unidad religiosa sería una impostura y una farsa.

Maravilloso espectáculo el de aquellos hombres defendiendo la autenticidad del cristianismo y de las verdaderas religiones contra un pasado colonial, que representaba el privilegio de una casta y la facultad de explotar a un pueblo. Fue en esta parte del debate cuando Zarco manifestó que el artículo 15 del proyecto no satisfacía a los liberales, porque no consignaba las libertades de conciencia y de cultos en toda su amplitud, y propuso que simplemente se dijera: “la República garantiza el ejercicio de todos los cultos”; y porque hablaba de proteger a la religión católica por medio de leyes justas y prudentes, siendo que las religiosas, cuando son auténticas, no requieren de la protección de las leyes. En otro pasaje de sus discursos defendieron los liberales la rectitud del principio de las libertades de conciencia y de cultos: la tolerancia no implica ni ateísmo ni amoralidad, quiere sólo decir

libertad; no es exacto, agregaron los revolucionarios de Ayutla, que la libertad de cultos signifique la posibilidad de la práctica de religiones contrarias a la moral de nuestro pueblo, porque los actos contrarios a la moral y a las buenas costumbres, y entre ellos está la poligamia, no pueden realizarse sobre el suelo de México. Mata hizo entonces un esfuerzo grandioso por convencer a los conservadores: la tolerancia contenida en el artículo 15 del proyecto no significa que necesariamente se establezcan otros cultos; permite ese establecimiento, pero no lo ordena; y la verdad es que el establecimiento real de ellos dependerá del pueblo y no de la acción de los poderes públicos. Por otra parte, la intolerancia religiosa ha sido causa del estancamiento de los pueblos; con un real conocimiento de la historia, señalaron los liberales la trayectoria de España a partir de Carlos V y de Felipe II, y mencionaron la tragedia de Italia bajo el dominio del Papa. Usaron también el argumento, que ya conocemos, de las posibilidades de una inmigración abundante, y García Granados recordó que durante la Colonia no estaba permitido el enterramiento de los no-católicos, y que, al producirse la independencia, fue preciso celebrar un tratado con el gobierno inglés para la creación del Campo santo de los extranjeros. No creían los liberales que el pueblo de México hostilizara a los hombres de otras naciones cuando adoraran a sus dioses, y afirmaron que si algún acto de agresión se producía habría que averiguar quiénes fueron los promotores. Finalmente, la totalidad de los oradores se pronunció en contra del argumento de la inoportunidad de la medida: descansaba en una ofensa al hombre mexicano y era la impreparación que se atribuía al pueblo de México; el valor demostrado por el pueblo en la Revolución de Ayutla, continuación de la Guerra de Independencia, la demostración cívica efectuada en la elección para miembros del Congreso Constituyente y el debate mismo que se desarrollaba, probaban lo injustificado de la ofensa.

En la sesión del día 5 de agosto, por sesenta y siete votos contra cuarenta y cuatro, se declaró el artículo sin lugar a votar, por lo que regresó a la comisión para que presentara un nuevo proyecto. En su *Historia del Congreso Constituyente* Zarco escribió la siguiente nota: “La cuestión queda pendiente. ¡Cuestión de Tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar, y ha tenido ya un triunfo sólo con la discusión.” Palabras proféticas, pero fue necesario esperar el transcurso de los años de la Guerra de Reforma y el derrumbe del imperio de Maximiliano. La comisión no presentó el nuevo proyecto: en toda la República resonaban las voces de los conservadores que incitaban a la rebelión, y se creyó innecesario precipitarla, independientemente de que los liberales ya no podían confiar en el gobierno de Comonfort, ni en una victoria en el Congreso. La declaración de derechos de la Constitución, en consecuencia, resultó omisa en el problema de las libertades de conciencia y de cultos, por lo que quedaron las interrogantes:

¿Subsistía la intolerancia consignada en la Constitución de 1824? ¿Podrían los hombres ejercer libremente sus cultos? Si se acepta, el principio de que la libertad consiste en hacer todo lo que no está prohibido en las leyes, había que aceptar la segunda solución. En la sesión de 26 de enero de 1857 Arriaga propuso la cuestión con una extraordinaria claridad: según los principios de la Constitución, las autoridades únicamente pueden realizar aquellos actos para los que están expresamente facultadas; en consecuencia, en el futuro, no existirá autoridad que pueda intervenir en los problemas de las iglesias y del culto externo; la Iglesia católica actuará libremente y se sentirá, como hasta ahora, una corporación soberana, sin otras leyes que las que ella dicte, con grave daño para la nación mexicana; convenció Arriaga al Congreso, con un ardiente discurso, de que la Constitución no podía callar en un asunto de tanta importancia, y obtuvo la aprobación para el siguiente artículo 123:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El problema quedó así remitido a la legislación ordinaria; de ahí la importancia de las elecciones que habrían de efectuarse inmediatamente después de la promulgación de la Constitución.

Dentro del marco de la idea de la libertad un segundo capítulo de los derechos del hombre es el que se acostumbra llamar Las libertades generales de la persona: la Constitución de 1857, además de la prohibición de la esclavitud, consignó la libertad de tránsito interno y externo –artículo 11– y el derecho de portar armas para la seguridad y legítima defensa –artículo 10. Una tercera categoría de los derechos del hombre está constituida por lo que se denomina La seguridad personal: los artículos 16 y 26 aseguraron la inviolabilidad del domicilio, y el artículo 25 la inviolabilidad de la correspondencia. El capítulo cuarto de los derechos del hombre se compone de las libertades de los grupos sociales: el artículo 9o habló de las libertades de reunión y asociación; el precepto iguala en grandeza a los artículos 19 y 20 de la Constitución belga de 1831; los constituyentes de 1856-1857 pueden estar orgullosos, pues las libertades de reunión y asociación son una de las bases de la democracia; y por otra parte, protegidos por el artículo 9o, los trabajadores mexicanos pudieron asociarse para la defensa de sus intereses: la coalición y la asociación profesional, por sí mismas y en la medida que no ejercieran violencia contra los patronos u otros trabajadores, eran reputados actos lícitos. En armonía con los principios expuestos una parte quinta de los derechos del hombre formó Las libertades políticas: la libertad de reunión con propósitos políticos y la libertad de manifestación pública, derivaban del ya citado artículo 9o, si bien estaban restringidas esas garantías a los ciudadanos mexicanos; nuestra declaración de derechos, lo hemos repetido insistentemente, se dirigía a todos los hombres, y ello explica el artículo 15 que prohibía la celebración de tratados para la extradición de reos políticos.

Los profesores de derecho constitucional han formado un capítulo especial con un haz de principios, que integran la seguridad jurídica y que, según lo indica su nombre, son las normas que se proponen la seguridad y firmeza de los derechos del hombre. De ellos podríamos decir que son los protectores de la igualdad y de la libertad. Los constituyentes de 1856-1857 lograron una de las síntesis jurídicas más perfecta que conocemos, y es ésta la ocasión de hacer justicia a los miembros del Partido Conservador que marcharon unidos con los liberales en este terreno, que fue, una vez más, la demostración del hondo humanismo jurídico que ha regido en nuestra historia; el artículo 14 señaló una característica fundamental de la legislación al decidir que no podría expedirse ninguna ley retroactiva; como dice el llorado maestro Calamandrei, si la ley es un mandamiento impersonal, general y abstracto, no puede ser retroactiva, porque ello implica la contemplación de acciones humanas ya realizadas. El artículo 16 consignó la garantía de autoridad competente, igual a que el respeto de las competencias constitucionales se impuso a todas las autoridades, judiciales y administrativas. El mismo artículo 16 contenía una precisa defensa en contra de la arbitrariedad, al decir que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento”. Por otra parte el artículo 80. se refirió al derecho de petición y al deber de las autoridades de dar una respuesta escrita; el derecho de petición es una de las armas más nobles que puede otorgar el orden jurídico a los hombres para que presenten a las autoridades la totalidad de sus problemas.

Dentro del mismo campo de la seguridad jurídica varias normas enmarcaron la conducta de los tribunales judiciales, a efecto de proporcionar a los hombres una buena administración de justicia: el artículo 17 estableció que “nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho”, pero indicó que los “tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia”, lo que significaba no sólo el hecho material de estar permanentemente abiertos a todos los hombres, sino, además, el deber de actuar con rapidez y eficacia. El artículo 13, según indicamos anteriormente, prohibió la formación de tribunales especiales, y en concordancia con él ordenó el artículo 14 que “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. Todavía agregó el multicitado artículo 14 que “nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho”. De los principios precedentes, y de la redacción del artículo 14, desprendieron los intérpretes las garantías de audiencia y del debido proceso legal. Finalmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia interpretó la frase, “nadie puede ser juzgado sino por leyes exactamente aplicables”, en el sentido de que los tribunales tenían el deber de interpretar razonablemente las leyes,



lo que equivalió a elevar a la categoría de uno de los derechos del hombre el principio de legalidad; así se creó lo que se ha denominado entre nosotros la garantía de legalidad en materia civil y penal.

Los constituyentes de la Generación de la Reforma tenían el más alto respeto por la persona humana, y crearon un espléndido sistema de garantías en la justicia penal: nadie podía ser preso por deudas de carácter civil; sólo habría lugar a prisión por delito que mereciera pena corporal; automotivado de prisión dentro del término de tres días; prohibición de malos tratos y de gabelas y contribuciones; prohibición para prolongar la detención por falta de pago de honorarios; la aplicación de las penas correspondería exclusivamente a la autoridad judicial; prohibición de las penas de mutilación y de infamia, de la marca, de los azotes, de los palos, del tormento, de la multa excesiva, de la confiscación de bienes y de cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales. En lo concerniente a la pena de muerte el artículo 23 ordenó se la aboliera a la mayor brevedad, a cuyo efecto debía organizarse un sistema penitenciario; en todo caso, quedó abolida la pena de muerte para los delitos políticos y únicamente podría aplicarse, de acuerdo con la legislación ordinaria, al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería. Respecto del proceso mismo, los artículos 20 y 24 consignaron las bases que aún son vigentes:

Artículo 20: En todo juicio criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere. II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez. III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra. IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos. V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quién lo defienda, se le presentará la lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.

Artículo 24: Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.

La creación del sistema de jurados del pueblo para el conocimiento de los delitos y aplicación de la ley penal suscitó un brillante debate: la comisión de constitución, representada por José María Luis Mata, habló en favor de la institución, y estimaba que era una de las manifestaciones más puras del pensamiento democrático; varios diputados apoyaron su punto de vista, pero

Ignacio Vallarta se pronunció en contra y sostuvo que la existencia de la institución debería dejarse a la prudencia de las legislaturas locales. El Congreso rechazó la propuesta de Mata por cuarenta y dos votos contra cuarenta.

La declaración de los derechos del hombre concluye con un artículo que reglamenta los estados de emergencia, esto es, aquellas situaciones que ponen en peligro a la nación, a las instituciones políticas o a partes determinadas de la población; son, entre otros, los eventos de una guerra extranjera, de una rebelión o de fenómenos de la naturaleza, tales como inundaciones, epidemias, etcétera. El artículo 29 autorizó al presidente de la República, previo acuerdo del consejo de ministros y con aprobación del Congreso federal, para suspender las garantías otorgadas por la Constitución, en la inteligencia de que nunca podrían suspenderse las relativas a la vida del hombre, porque ya no habría suspensión sino supresión; por otra parte, la suspensión de los derechos del hombre debía hacerse por tiempo limitado y mediante prevenciones generales, y en ningún caso contraerse a persona determinada. Disponía también el artículo que el Congreso concedería al Poder Ejecutivo las facultades que estimara necesarias para que pudiera hacer frente a tal situación. La redacción del artículo prueba que el Congreso Constituyente quiso proteger los derechos del hombre, aun en los casos de peligro grave para la Nación, y que en ninguna hipótesis permitió a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo sustituir a la ley.

El liberalismo económico de la Constitución de 1857 fue también un grito de rebeldía del hombre mexicano, que buscaba en él una parte de su libertad: nuestro liberalismo tuvo el profundo sentido humanista que caracteriza a nuestros ideales jurídicos; y más hondamente se descubre ese sentido humanista cuando se reflexiona que en el seno del Partido Liberal renació y cobró nuevas luces la idea de la justicia social, que había sido el ideario de Morelos. El Congreso Constituyente consignó en la Constitución centenaria los principios de la escuela económica liberal, pero dejó constancias magníficas de su pensamiento social. Arriaga, con una visión clarísima de la verdadera esencia de una constitución, se planteó el problema de lo que eran y de lo que deberían ser las constituciones; en un párrafo magnífico del discurso que sirvió de Exposición de motivos al proyecto de Constitución señaló Arriaga la tragedia económica de nuestro pueblo, e indicó a las generaciones futuras la urgencia de reformar las estructuras sociales:

¿Debía la comisión proponer una constitución puramente política, sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes?... Resuelto que el proyecto de la ley fundamental sería basado sobre el mismo principio federativo que entrañaba la Constitución de

1824, ¿ha podido la comisión con sólo esto darse por satisfecha de haber colmado todas las exigencias y cumplido su importante misión? La constitución, en una palabra, ¿debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar el estado social? Problema difícil y terrible que más de una vez nos ha puesto en la dolorosa alternativa, o de reducirnos a escribir un pliego de papel más con el nombre de constitución, pero sin vida, sin raíz ni cimiento; o de acometer y herir de frente intereses o abusos envejecidos, consolidados por el transcurso del tiempo, fortificados por la rutina y en posesión, a título de derechos legales, de todo el poder y toda la fuerza que da una larga costumbre, por mala que ella sea... Es justicia decir que algunas de las proposiciones que tenían por objeto introducir importantes reformas en el orden social, fueron aceptadas por la mayoría y figuran como partes del proyecto; pero en general, fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a promover de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y se practican todos los días, invocando aquel sagrado e inviolable derecho y a poner en actividad y movimiento la riqueza territorial y agrícola del país, estancada y reducida a monopolios insoportables, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista, sin que ellos gocen ni disfruten más que de una parte muy ínfima del fruto de su trabajo.

Al discutirse en lo general el proyecto de Constitución Ignacio Ramírez reprochó precisamente a la comisión el no haber ensayado una solución para los grandes problemas sociales, y el haberse limitado a una constitución estrictamente político-formal:

El proyecto de Constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra sabiduría, revela en sus autores un estudio, no despreciable, de los sistemas políticos de nuestro siglo. Pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestro país... El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros: el jornalero es un hombre que a fuerza de continuos y penosos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo...

El Congreso aprobó los dos artículos siguientes, que figuraron con los números 40 y 28 de la Constitución. En ellos se encuentra, según creemos, una expresión purísima del liberalismo económico y de sus consecuencias, las libertades de profesión, de industria y de trabajo y la no intervención del Estado en los fenómenos económicos:

Artículo 4o. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Artículo 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Los hombres de México del medio siglo XIX eran defensores fervientes de la propiedad privada; era ella, de conformidad con el pensamiento de Hegel, la institución que afirmaba la personalidad individual. Se comprende entonces fácilmente que las preocupaciones de los constituyentes no giraron en torno de la legitimidad del principio; en la sesión de 14 de agosto de 1856 liberales y conservadores, por unanimidad de ochenta y un votos, aprobaron la primera parte del artículo 27:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse.

Aquellos de los liberales que conocían la trágica miseria de los hombres de nuestros campos, y que soñaron con su redención, los continuadores de Morelos, que fueron también los visionarios de las reformas agrarias que proclamó Zapata en el Plan de Ayala, tuvieron a la vista dos grandes cuestiones: la primera era la desamortización y aun nacionalización de los bienes de mano muerta; estaba vigente la ya citada Ley Lerdo sobre Desamortización de las fincas rústicas y suburbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas; los liberales se propusieron evitar que en el futuro pudiera repetirse el acaparamiento de la tierra y de las fincas urbanas, y por la misma unanimidad de ochenta y un votos obtuvieron la aceptación del párrafo segundo del artículo 27:

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

El segundo de los grandes problemas que preocupó a los constituyentes del medio siglo XIX fue lo que llamaríamos hoy la cuestión social del campo: al

presentar el proyecto de Constitución Arriaga adjuntó un voto particular con sus ideas sobre las reformas sociales en el sistema de la propiedad agrícola: en la República Mexicana, escribió, viven cinco millones de seres humanos que arrastran la más dolorosa miseria. Estamos trabajando en este Congreso en favor de una organización estatal democrática, pero no es posible creer en la democracia cuando se contempla la tragedia de aquellos hombres; y además, ¿cómo van a interesar a esa masa campesina las ideas de soberanía del pueblo, de sufragio universal, de derechos del hombre y de representación política, si los representantes de ella nada hacemos por mejorar sus condiciones de vida? Se declaró partidario de la propiedad privada porque “la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad”, pero criticó duramente los abusos a que daba lugar el acaparamiento de la tierra mexicana, equivalente al más cruel de los feudalismos. Citó al escritor mexicano Díaz Barriga y en unas páginas de extraordinaria claridad y brillantez analizó las diferentes doctrinas que se han inventado para justificar el derecho de propiedad; explicó que no iba a proponer una solución socialista porque esas corrientes ideológicas pertenecían al futuro, y porque correspondía a la humanidad decidir si eran una quimera o eran susceptibles de ejecución; sostuvo, después de estos análisis, que el derecho de propiedad tenía como título primero la ocupación, pero que únicamente se confirmaba y perfeccionaba por el trabajo y la producción. Concluyó con una serie de proposiciones que permitirían la venta de todas aquellas tierras que no fueran debidamente cultivadas.

José María del Castillo Velasco, otro de los miembros ilustres de la comisión de constitución, presentó también un voto particular. Consideró que la cuestión del municipio podía ser resuelta en la Constitución federal, y que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; señaló, como una de las actividades y finalidades principales del municipio, la salvación de los campesinos. Igual que Ponciano Arriaga describió la miseria de esos hombres, y pidió se les dotara de tierras:

Hay en nuestra República una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos. Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria. ¿Cómo puede concebirse una República en que el mayor número de sus habitantes son los indígenas, están reducidos a tanta desgracia y a tanta humillación? ¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?... Si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. Y siendo esto así, ¿por qué ha de perder la patria el trabajo, la inteligencia y la producción de tantos de sus

hijos? ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y en la infelicidad? Para cortar tantos males no hay en mi humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él.

Varios propietarios de bienes raíces presentaron el 10 de julio de 1856 un memorial al Congreso que criticaba los votos de Arriaga y de Castillo Velasco; en la sesión del 7 de agosto Isidoro Olvera, otro de los miembros de la comisión de constitución, en respuesta a aquel memorial, sometió a la consideración de la Asamblea Constituyente un proyecto de ley orgánica que arregle la propiedad territorial en toda la República: sostuvo que la propiedad de la tierra, de acuerdo con la ley de Dios, pertenece a todos los hombres, pero agregó que el comunismo era una doctrina impracticable. Igual que Arriaga o Castillo Velasco describió la injusta distribución de la tierra mexicana y la miseria de los campesinos. Y concluyó proponiendo diversas medidas: fijación de la extensión máxima —diez leguas cuadradas de labor o veinte de dehesa— de tierra que podría adquirirse, fijación de una contribución especial para las extensiones mayores; revisión de los títulos de propiedad, a efecto de que los terrenos ilegalmente poseídos quedaran en censo enfiteútico, con la obligación de cultivarlos, bajo la pena de reputarlos baldíos; y obligación de los propietarios de permitir a los pueblos el uso de las aguas y de la leña que necesitaren.

En el artículo 17 del proyecto la comisión intentó señalar un límite al derecho de propiedad: trataba el precepto de la libertad de trabajo y de industria, y se le agregó un párrafo diciendo que esa libertad “no podría coartarse por los particulares, ni a título de propietarios”, pero a propuesta de Arizcorreta desechó el Congreso la adición.

La cuestión obrera era menos aguda en los años de la Generación de la Reforma, porque la industria no se encontraba suficientemente desarrollada; sin embargo, el Nigromante, según indicamos anteriormente, habló como lo hicieron los hombres que en el siglo XX integraron el Congreso Constituyente de Querétaro, que es el que entregó al pensamiento jurídico universal, en la Constitución de 5 de febrero de 1917, la primera declaración de derechos sociales de la historia:

El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito, como

el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo. Señores de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo...

En la sesión de 8 de agosto de 1856, cuando se discutía el principio relativo a la libertad de trabajo, Ignacio Vallarta hizo un apasionante relato de los abusos que en todos los pueblos, y especialmente en el nuestro, cometían los patronos con los trabajadores; por unos instantes pareció que iba a sugerir se incluyeran en la Constitución las bases de un derecho del trabajo, pero lamentablemente confundió el problema de la libre elección de una actividad con la libre fijación de las cláusulas de los contratos de trabajo, esto es, confundió la idea filosófica, social y jurídica de la libertad humana para trabajar, con el principio económico de la libre fijación de las condiciones de prestación de los servicios; fue indispensable llegar al año 1917 para que los constituyentes de Querétaro atendieran la diferencia e incluyeran en la Constitución nueva la declaración de los derechos sociales.

Los constituyentes de 1856-1857 no pudieron crear un derecho constitucional del trabajo, porque no lo permitía el pensamiento de la época, pero hablaron de que la legislación ordinaria debería abordar el problema; de todas maneras, procuraron defender la libertad del hombre en cuanto trabajador, y redactaron el artículo 5o.

Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún con trato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

En el artículo 32 el Partido Liberal dejó constancia de la necesidad de dictar una legislación que protegiera a los trabajadores, si bien la vaguedad del precepto impidió que el Poder Legislativo realizara una labor efectiva: “Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios”.

Rousseau colocó a los pueblos y a los hombres ante un grave problema cuando propuso las bases para una democracia individualista directa, y declaró que la voluntad general, titular de la soberanía y hacedora de las leyes, no podía ser representada; el ginebrino pensaba en los cantones de su patria y en una posible Federación de ellos, pero no imaginó el gobierno de

los grandes Estados europeos y las superpotencias del siglo XX. Los autores de la Constitución federal estadounidense se dieron cuenta de la trascendencia del dilema y, vueltas sus miradas a Locke y a Montesquieu, sostuvieron que los Estados Unidos no serían una democracia rousseauiana sino una República representativa. Las constituciones de los siglos XVIII y XIX siguieron el mismo camino y pusieron como primer principio para la organización del Estado y sus poderes la idea de la representación. Ya indicamos que desde la Constitución de 1824 los constituyentes mexicanos, si bien aceptaron el pensamiento de Juan Jacobo en cuanto a la esencia de las ideas de soberanía y de los derechos del hombre, habían tomado al barón de Montesquieu como guía para la organización del Estado. La idea de la representación pasó a ser parte integrante de nuestro derecho político y se consignó en el artículo 40 de la Constitución de 1857: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa...”

La doctrina de la representación política comprende dos situaciones: la primera quiere decir que el pueblo ejerce las atribuciones que otorga a su organización estatal por medio de representantes, y la segunda que los gobernantes no tienen un derecho propio de mando, sino únicamente facultades que les han sido conferidas por el pueblo y que ejercen no en nombre propio, sino en representación del mismo pueblo. Es, en consecuencia, una idea relativa subordinada al concepto de soberanía del pueblo. Sin embargo, los profesores de derecho constitucional entre otros, Julien Laferrière han hablado de dos maneras de interpretar la idea de la representación política: la doctrina adoptada en la Constitución francesa de 1791 sería una postura radical: el pueblo únicamente puede ejercer los poderes inherentes a su soberanía por delegación. En tanto la segunda postura se limitaría a sostener que los gobernantes, en la órbita de sus facultades, son representantes del pueblo. Esta segunda interpretación es la que se desprende de la Constitución que comentamos, cuando dice en su artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su, régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados.”

En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se discutía la facultad del pueblo de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno; el diputado Reyes, según el relato de Zarco, pidió que “se agregara que este derecho había de ejercerse por medio de los legítimos representantes del pueblo”, pero los constituyentes ni siquiera tomaron en consideración esa propuesta. E hicieron bien, porque una declaración de esa naturaleza equivale a sostener que la soberanía es, exclusivamente, la potestad de nombrarse



representantes, afirmación que es negación de la idea misma de soberanía; y porque, por otra parte, es una declaración romántica, pues cuando los pueblos no están conformes con sus leyes y sus gobernantes las revoluciones pasan sobre aquellas declaraciones.

Nuestros constituyentes del medio siglo XIX aplicaron la idea de la representación con una extraordinaria pureza: los titulares de los tres poderes estatales, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, serían representantes del pueblo y, en consecuencia, los diputados al Congreso federal y a las legislaturas locales, el presidente de la República y los gobernadores de los estados y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia serían elegidos por el pueblo, de acuerdo con el ya mencionado principio de la elección indirecta. Por otra parte, aquellos mismos constituyentes recogieron los caracteres esenciales de la doctrina: los representantes lo serían de toda la nación, no obstante ser elegidos por distritos o circunscripciones territoriales; su elección sería por un tiempo limitado (dos años para los diputados, cuatro para el presidente de la República y seis para los magistrados de la Suprema Corte de Justicia; la designación era irrevocable, pero los altos funcionarios, con ciertas restricciones para el presidente de la República, eran responsables por los delitos que cometieran; disfrutaban de libertad de acción en el ejercicio de sus funciones, naturalmente dentro del marco de la Constitución y las leyes; eran igualmente libres en sus opiniones de tal manera que no estaban ligados a instrucciones determinadas de los electores, ni siquiera al programa del partido político que les hubiere postulado; estaban facultados para discutir todos los asuntos y para presentar las iniciativas que estimaren prudentes, con la sola exclusión de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

El proyecto presentado por la comisión al Congreso decía, en su artículo 46 –pasó a ser 40 en la Constitución– que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federativa”. Las opiniones en el seno de la comisión –no existe ningún testimonio en contrario– fueron unánimes en favor de la forma federal del Estado. En renglones precedentes dijimos que la batalla federal se libró en los años anteriores y en el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1824, y que desde esa época principiaron a ligarse las ideas de federalismo y libertad. El Plan de Ayutla se orientaba en favor de la organización federal de la República, pero Ignacio Comonfort, en las reformas de Acapulco, sumió en la vaguedad el problema, por ese su intento de reconciliar fuerzas irreductibles. La crítica al Estatuto Orgánico Provisional, según anteriormente indicamos, se apoyó, entre otras consideraciones, en que el sistema de República unitaria y central que había organizado, implicaba, en el sentir de los diputados liberales, la muerte de las libertades y de las soberanías locales. Los miembros del Partido Liberal sostuvieron, como en 1824, que los hombres de las provincias mexicanas

querían una organización federal y que esa era la voluntad nacional; se explica así que en el discurso que leyó Arriaga al presentar el proyecto de Constitución reprodujera algunos párrafos de la exposición de motivos de nuestra primera Constitución Federal:

Vuestros representantes, al congregarse en el salón de sus sesiones, han traído el voto de los pueblos expresado con simultaneidad y energía. La voz de la República federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la Nación...

Pero Arriaga creyó de su deber explicar el pensamiento de los liberales y demostrar que el sistema federal de gobierno era el único compatible con las aspiraciones y las necesidades del pueblo mexicano:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes habría de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo, se fraguaron en el centro de la República, de que en tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso e inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México si no huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

En la sesión de 9 de septiembre de 1856 se discutió en el Constituyente la cuestión relativa a la forma del Estado. Únicamente el diputado Manuel Buenrostro pidió la palabra para proponer que se suspendiera la discusión, pues estimaba que no era el momento de resolver sobre la forma del Estado. No se tomó en cuenta su propuesta y los ochenta y cuatro diputados presentes aprobaron el proyecto.

Para la América hispánica, Alexis de Tocqueville es uno de sus viajeros visitantes beneméritos. Su libro *La democracia en América* es una de las obras que mayor influencia han ejercido sobre nuestros pueblos; fue una obra de consulta constante –un libro de cabecera– para nuestros constituyentes. Sin duda, los hombres de la Generación de la Reforma poseían un conocimiento muy amplio de la ciencia política del pasado y de su época, y habían leído las obras fundamentales de la literatura política estadounidense –*El federalista*, con los estudios de Hamilton, Madison y Jay, a Thomas Jefferson,

a Story y a Kent—, pero *La democracia en América* es expresión de ese arte maravilloso de los escritores de Francia para hacer comprensible lo difícil: Tocqueville fue citado por Arriaga frecuentemente, y su nombre aparece en el discurso preliminar de la Constitución por Guillermo Prieto para defender la libertad de imprenta, por Juan Antonio de la Fuente a propósito del problema de la libertad de cultos, por Mariano Arizcorreta quien pretendió justificar en sus doctrinas la conveniencia de regresar a la Constitución de 1824, por Ignacio Ramírez cuando se discutieron las atribuciones del Poder Judicial Federal, y por Mata y Arriaga para justificar la necesidad del juicio político en los casos de delitos de los funcionarios públicos. Y es altamente interesante consignar que en 1855 el ilustre impresor mexicano Ignacio Cumplido editó la traducción de Sánchez de Bustamante.

Tocqueville vivió en la creencia, procedente de Estados Unidos, de que un Estado federal es una unión de estados, por lo que se propuso explicar su naturaleza: en la historia, escribió en *La democracia en América*, han existido muchas confederaciones y uniones de estados, pero lo peculiar y novedoso del Estado federal estadounidense consiste en que, en tanto las confederaciones y uniones del pasado se limitaban a adoptar disposiciones que posteriormente debían ser ejecutadas por los estados miembros, el nuevo Estado tiene una esfera de competencia propia, y dentro de ella no solamente adopta sino que también ejecuta sus resoluciones. Esta nueva condición del Estado federal, continúa explicando el viajero francés, obligó a los estadounidenses a dividir la soberanía entre la federación y los estados miembros. La anterior explicación, que según aclaró su autor, la desprendió del capítulo treinta y dos de *El federalista*, determinó que su exposición se conozca con el nombre de la doctrina de la soberanía de los Estados: al Estado federal correspondió la parte de la soberanía que se relaciona con la vida internacional de la nación, y con aquellos asuntos que afectan a la totalidad de los estados; las entidades federativas conservaron, en principio, la parte restante de la soberanía y, en particular, la organización y la administración en el interior de cada una de ellas. La explicación era, evidentemente, equivocada, ante todo porque, como observaron Calhoun en Estados Unidos y Seydel en Alemania, la soberanía, por definición, es una e indivisible; y además porque implica una confusión entre la idea de soberanía y el concepto de atribuciones del poder público. Pero las páginas de Tocqueville tenían la indudable ventaja que señalaban en los estados miembros de una federación la cualidad del Estado moderno: ser una corporación territorial soberana, de tal manera que los estados miembros conservaban o adquirirían la conciencia de su calidad estatal y de su independencia, y la seguridad de que el Estado federal no intervendría en su soberanía interna; las poblaciones locales también se beneficiaban al sentirse titulares de la potestad de autogobierno. El pensamiento de *La democracia*

*en América* adquirió la categoría de un mito dentro de la idea federal, y se extendió por toda la República Mexicana como el defensor de las soberanías locales. El artículo 40 de la Constitución fue una prístina aplicación de tal doctrina: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El Estado federal supone la existencia de un orden jurídico unitario que es, precisamente, el orden jurídico del Estado federal, y que se aplica en el territorio de todos los estados miembros y sobre todas las personas que habitan en esos territorios; como dijo Tocqueville, la población y el territorio, para ciertos efectos jurídicos, se consideran como un todo, en tanto para otros se encuentran divididos. Ciertamente, las entidades federativas eran soberanas en cuanto a su régimen interior, pero no es concebible una contradicción en los principios jurídicos fundamentales que rigen la vida de los hombres; así, a ejemplo, no se comprende que el Estado federal se construyera sobre el principio de la soberanía del pueblo, y los estados se dieran un monarca absoluto; de manera idéntica no podría armonizarse el principio de representación en los gobernantes federales con la idea del origen divino de los gobernantes locales. De esta exigencia hacia la unidad nació lo que se ha llamado la identidad de principios jurídicos fundamentales entre la Federación y los estados: la nación mexicana se declaró en favor de la democracia y, en consecuencia, las ideas de soberanía, derechos del hombre, representación política y división de los poderes, tenían que aplicarse con un rigor inflexible; estos principios, base de la organización del Estado federal, serían también los pilares de las estructuras locales. El artículo 109 de la Constitución dijo: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

En apariencia se originaba una contradicción con el artículo 40, puesto que se limitaba la soberanía de los estados para organizarse, pero ello se explica, primeramente, por la mencionada exigencia de la unidad del orden jurídico y, en segundo término, porque no eran ni la Federación ni los estados los titulares de la soberanía, sino el pueblo, y éste, en ejercicio de su poder soberano, impuso irrevocablemente la unidad conceptual de la democracia.

El sistema federal es un gobierno doble, esto es, significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público. Razonadamente sostiene la doctrina de nuestros días, que el Estado federal es una primera división de los poderes, y que a través de ella hace el pueblo un primer intento para alcanzar el equilibrio de la libertad, pues los estados, federal y federados, se limitarán y vigilarán recíprocamente. Explica también la doctrina contemporánea como una con-

secuencia de la dualidad mencionada, que un sistema federal de gobierno supone la vigilancia de una norma supraestatal que distribuya las competencias: sin esa norma la vida pública sería imposible, pues, si cada uno de los estados, federal y federados, pudiera actuar libremente sobre los mismos territorios y poblaciones, se provocaría una pugna permanente; y por otra parte, si correspondiera al estado central señalar las competencias, podría reducir a los estados federados a una actividad intrascendente, y a la inversa, si correspondiere a las entidades federativas atribuir las competencias acabarían por arrinconar a la Federación. En consideración a lo expuesto diversos escritores llegan a la afirmación de que el problema del Estado federal es, precisamente, una adecuada distribución de las competencias. En relación con este tema dijo Tocqueville que la primera dificultad que se ofreció a los estadounidenses fue esa. distribución de las competencias, y que inmediatamente después se les planteó la necesidad del señalamiento del criterio que utilizarían: no pareció conveniente determinar los límites de las atribuciones de cada uno de los estados, porque la vida social propone continuamente nuevos asuntos que exigen la rápida intervención de alguna autoridad; hubo, pues, que reconocer la titularidad de la competencia de origen a uno de los estados, federal o federados, y determinar limitativamente lo que correspondería al uno u otros; celosos de su soberanía los estados estadounidenses federados declararon que ellos eran los titulares de la totalidad de la soberanía, y que sólo aceptarían, para federarse y lograr las ventajas de la unión, delegar aquellas atribuciones indispensables para las realizaciones de la Federación, a saber, los asuntos internacionales y los que afectaran al interés común. Y éste fue, en efecto, el criterio adoptado por El federalista y por la Constitución federal estadounidense; los estados federados, sin embargo, no quedaron satisfechos, pues temieron que no obstante la enumeración que se hizo en la Constitución de las atribuciones federales pretendiera el poder central aumentar su radio de acción; de ahí que en 1789 se propusiera una enmienda que pasó a ser la décima:

Los poderes no delegados a Estados Unidos por esta constitución, ni negados por la misma a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo.

La Constitución de 1824, después de señalar las finalidades generales de la Federación, enumeró en su artículo 150 las facultades exclusivas del Congreso federal, pero no consignó el criterio general respecto de la titularidad de la competencia de origen. Los constituyentes del medio siglo conocían mejor la Constitución y la doctrina estadounidense, y votaron el artículo 117:

Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Entre los dos preceptos hay una honda diferencia: Story y Kent informan que cuando se discutió la enmienda estadounidense, se propuso que dijera: “Los poderes no delegados expresamente...”, pero se temió que la palabra expresamente restringiera la amplitud que razonablemente debían tener los poderes otorgados a la Federación. Los constituyentes de 1856-1857 conocieron las obras de aquellos escritores, y es natural concluir que al usar la palabra expresamente se propusieran lo que quisieron evitar los estadounidenses; el empleo de ese término es una prueba más del empeño que puso el Partido Liberal en defensa de los estados.

La distribución de las competencias en la Constitución de 1857 fue un sistema consistente: lo que correspondería a la Federación no podía ser tocado por los estados y a la inversa. Esta conclusión derivaba del ya citado artículo 16, en la parte relativa a la garantía de la competencia de la autoridad y, especialmente, del artículo 101, que introdujo el juicio de amparo para defender los respectivos radios de acción de las autoridades federales y locales. En consecuencia, el sistema federal mexicano rechazó la idea de las facultades concurrentes que tanto auge cobró en la vida del pueblo estadounidense.

La naturaleza y la estructura del Estado federal han hecho creer a un número crecido de doctrinarios que la existencia de una Cámara federal o Senado es un dato esencial, y que a falta de él se desvirtúan los propósitos de la organización federativa. La discusión se suscitó en el Congreso Constituyente en la sesión de 10 de septiembre de 1856, y reveló una vez más la profundidad del pensamiento democrático y de la concepción individualista de la vida social; y es tanto más interesante la discusión por cuanto en ella se escindió el Partido Liberal en dos bandos: flotaba en el ambiente nacional la creencia de que el Senado había sido en nuestra historia una institución aristocrática y una de las causas determinantes de la tragedia constitucional posterior a 1824. En el discurso preliminar Arriaga reconoció que el Senado era tal vez conveniente en un sistema federal, y que una segunda Cámara era también útil para evitar la adopción precipitada de leyes, pero agregó que su funcionamiento había sido funesto en nuestra historia. Apoyada en esos antecedentes propuso la comisión un sistema unicameral; la voz de Zarco se elevó en defensa del Senado:

Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de

diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Isidoro Olvera, en el voto particular que emitió al presentarse el proyecto de constitución, también se declaró partidario del Senado; citó un amplio estudio de Story e insistió en la necesidad de una igual representación de los estados. En contra del Senado hablaron García Granados, Moreno, Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez:

El señor Gamboa dice que tiene el sentimiento de no estar de acuerdo con las ideas del señor Zarco y de tener que hablar contra sus opiniones, cuando en casi toda la lucha parlamentaria han estado bajo una misma bandera. Habla contra el Senado porque su conciencia le dice que es una institución antidemocrática, aunque alguna vez ha llegado a dudar si será necesaria al régimen federativo. La cree antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente, de las mayorías, único modo de valorizar ese voto, será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo; que tal es la base de la elección de los diputados, y no la de los Senadores. Que éstos representarán las localidades, pero nunca al pueblo, pues, aunque el pueblo los nombre, no es bajo la base numérica, que es el modo de representación democrática.

En términos semejantes hablaron Moreno e Ignacio Ramírez: la Generación de la Reforma, dijimos anteriormente, quería una democracia individualista y mayoritaria, porque era la esencia de su concepto del hombre y de la vida social, y fue congruente con sus ideas en el debate sobre el Senado. El dictamen de la comisión se aprobó por cuarenta y cuatro votos contra treinta y ocho.

Las constituciones escritas y consistentes requieren imperativamente un procedimiento especial para su reforma, porque no pueden ser eternas y porque si faltara tendría el pueblo que acudir a la revolución, o los gobernantes a un golpe de Estado. En la mitad del siglo XIX se ofrecían dos modelos a los legisladores: uno el sistema de las constituciones francesa de 1791 y gaditana de 1812; éste reproducido en nuestra Constitución de 1824, y según el cual los miembros del Poder Legislativo sugerían al pueblo la conveniencia de reformar la Constitución, en espera de la terminación del periodo respectivo y la elección de los nuevos diputados, para que éstos, que serían portadores de la opinión nacional, resolvieran la conveniencia o improcedencia de las reformas; y el otro la solución estadounidense, que impuso la aprobación de las reformas por el Congreso federal, y las tres cuartas partes de las legislaturas locales, o de convenciones ciudadanas, de las mismas tres cuartas partes de las entidades federativas. La comisión propuso el primero de los

sistemas, al considerar que era más armónico con la doctrina de la democracia, pero fue rechazada la proposición en parte porque equivalía a desconocer el principio de representación y, principalmente, en defensa del sistema federal: la Constitución federal es una norma supraestatal que está sobre los Poderes federales y locales y, consecuentemente, debe corresponder a un órgano supraestatal la introducción de las reformas que el tiempo y la experiencia juzguen oportunas. Por sesenta y siete votos contra catorce se aprobó el siguiente artículo 127:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Desde que el aristocrático barón de Montesquieu escribió en el *Espíritu de las leyes* el engañoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, la teoría de la división de los poderes se hizo un dogma infranqueable, al extremo de que la Declaración francesa de 1789 anunció que el Estado en el que no se encontraba instituida aquella idea carecía de constitución: la división de los poderes estatales apareció como la mejor garantía de la libertad. En las páginas anteriores nos ocupamos del tema, a propósito de las diversas constituciones de nuestra historia, y al hablar de la Constitución de 1824 señalamos el sentido que dieron nuestros constituyentes a la teoría y los principales regímenes que de ella se derivaron. La Constitución de 1857 siguió la misma ruta, y en su artículo 50 proporcionó una fórmula que es sensiblemente igual a la del Acta Constitutiva de la Nación, de 31 de enero de 1824:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en elección indirecta en primer grado; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, en la inteligencia de que la elección sería también indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; finalmente, la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, provenientes de una elección indirecta en primer grado.

Los críticos de la Constitución, el maestro justo Sierra en el siglo XIX y el abogado Emilio Rabasa con posterioridad al estallido de la revolución social



de nuestro siglo XX, formularon diversas objeciones que se han repetido frecuentemente, sin hacer un balance detenido y sereno de su legitimidad. Daniel Cosío Villegas llega a la conclusión, que aprobamos, de que la Constitución estuvo muy por encima de sus críticos. Emilio Rabasa, en un inteligente intento por justificar la dictadura del presidente Díaz, de cuyo régimen formó parte activa, lanzó la afirmación de que los constituyentes quisieron crear una dictadura del Poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del Poder Ejecutivo obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución, con sólo un aparente respeto de las formas constitucionales. No es posible un análisis detenido de esta y otras opiniones, pero creemos de justicia responder diciendo que la Generación de la Reforma contempló serenamente nuestra historia, midió los efectos de las dictaduras, analizó con esmero la Constitución de 1824 y las que la siguieron, y procuró organizar un régimen de gobierno en el que todos los poderes quedaran subordinados a la ley; ciertamente, el Poder Legislativo aparecía como supremo, pero era la tesis de aquel gran campeón de la libertad que fue John Locke, y por otra parte y ésta nos parece ser la réplica mejor a Rabasa, el Poder Ejecutivo salió extraordinariamente reforzado, en comparación con la situación que tuvo en la ley fundamental de 1824. Por lo demás, el Constituyente no podía organizar una dictadura presidencial ni desconocer radicalmente nuestro antiguo derecho público, ni olvidar las enseñanzas de otros pueblos. La argumentación que cita Rabasa de algún publicista estadounidense respecto de la tendencia de las Asambleas a la dictadura, era tal vez cierta en aquel pueblo, pues, en efecto, el parlamento inglés y las legislaturas de las Colonias estadounidenses llegaron a disponer de un poder omnímodo, pero la historia de México era la de un Congreso eternamente ineficaz frente al Poder Ejecutivo. Finalmente, hubiera sido más noble de parte del dictador mexicano proponer al Congreso las reformas constitucionales adecuadas y gobernar de acuerdo con la ley.

Los constituyentes conocieron la crítica de Lucas Alamán a la Constitución de 1824, que derivaba, en el problema que examinamos, de la Constitución gaditana de 1812, y se inspiraron en la Constitución estadounidense para crear un sistema presidencial de gobierno, al suprimir algunas instituciones que juzgaron perjudiciales o contrarias a la democracia; de ahí la mayor fuerza del Poder Ejecutivo: desde luego, la Constitución definió, en varios de sus preceptos, las atribuciones que corresponderían a cada uno de los poderes, y ya hemos indicado que la Constitución era una norma supraestatal a la que todos los poderes debían obediencia. Para reforzar el Poder Ejecutivo los constituyentes suprimieron la vicepresidencia estimando que en la historia de México fue una fuente constante de intriga en contra del presidente; la falta de presidente se supliría por el presidente de la Suprema Corte de

Justicia, que era funcionario de elección popular, por lo que el presidente era, en todos los casos, independiente del Congreso. Suprimieron también la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824, y únicamente dejaron viva la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824, y únicamente dejaron viva la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales y del orden común, en la inteligencia de que en la primera hipótesis el Congreso actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; en tanto en la segunda, el Congreso se concretaba a resolver si el acusado quedaba a disposición del Poder Judicial y de que el presidente de la República únicamente podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Y vale la pena dejar constancia de que estas disposiciones sobre responsabilidad del presidente y de los secretarios de Estado coincidían, en términos generales, con las normas de las constituciones estadounidense y nuestra de 1824.

La teoría de la división de poderes dentro del sistema presidencial de gobierno conduce al principio de que, de una manera general, a cada uno de los poderes corresponde una de las funciones estatales, de donde deriva la idea según la cual hay una especie de presunción *iuris tantum* en favor de cada poder, en lo concerniente a su respectiva función, presunción que sólo cede ante un mandamiento expreso de la Constitución. Indicamos anteriormente que nuestros constituyentes nunca entendieron la división de los poderes como la creación de tres departamentos independientes e inconexos, sino como una división en el ejercicio de un poder estatal único, solución que impuso un sistema de colaboración entre los poderes para la mejor obtención de los fines públicos: el presidente de la República disfrutaba de iniciativa para la elaboración de las leyes y debía ser oído por el Congreso antes de la votación del proyecto, a cuyo efecto se le remitía una copia de la iniciativa; en verdad se suprimió el veto suspensivo que existía en la Constitución estadounidense y en la nuestra de 1824, pero en el Congreso se dijo, en primer término, que era una causa de fricciones y, en segundo, que la exigencia de una segunda votación en la que debiera reunirse una mayoría de dos tercios de los miembros integrantes del Congreso capacitaba al presidente para unirse a una minoría parlamentaria y detener la marcha del Poder Legislativo. Desde otro punto de vista correspondía al Congreso aprobar los tratados que celebrase el presidente con las potencias extranjeras, y la suspensión de los derechos del hombre que decretara el propio presidente; el mismo Congreso colaboraba con el presidente en la designación de los coroneles y demás jefes superiores del ejército, del personal diplomático y consular y de los empleados superiores de hacienda.

Los hombres de ese medio siglo mexicano tenían más fe en las leyes que en los gobernantes, y se propusieron, según creemos se desprende de todo lo expuesto, organizar un Estado de derecho. La constitución, también lo hemos insinuado, fue concebida como una norma supraestatal; esta afirmación es de una importancia particular en un sistema federal; el antiguo jefe de la escuela vienesa, Hans Kelsen, postuló la existencia de tres órdenes jurídicos dentro del sistema federal: el orden jurídico total, que es el que corresponde a la unidad político-jurídica del Estado federal y del que se desprende el orden jurídico concreto de la federación, y el de los estados federados; esta explicación permite ver con la mayor claridad a la Constitución como la norma jurídica fundamental, colocada sobre los estados federal y federados. Sobre estas ideas redactaron los constituyentes el artículo 126: “Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión”.

A medida que adelantaban las labores del Constituyente aumentaban las voces de los conservadores invitando al pueblo a la rebelión. El Partido Liberal tuvo temor de que pudiera verse interrumpida la vigencia de la Constitución y de que le ocurriera el mismo abandono de que fue víctima la ley fundamental de 1824. Nos parece ser ésta la razón del artículo 128:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubiesen expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

La historia es un manantial inagotable de enseñanzas: las solas declaraciones de la supremacía de la Constitución y de los derechos del hombre son arranques románticos que requerirían una altísima dosis de virtud cívica, y los liberales de 1857 no creían en la de los gobernantes. A partir de esta verdad histórica los miembros de la comisión procuraron un sistema efectivo de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los poderes ejecutivo y judicial. Nos parece conveniente y posible afirmar en estos renglones que una de las características salientes del constitucionalismo de los pueblos de América, que tiene sus más remotos antepasados en los fueros de Aragón y de Castilla, y como progenitores inmediatos a los principios ingleses y estadounidenses, es esta tendencia a la seguridad jurídica mediante procedimientos concretos que permitan determinar la legitimidad de los actos

del poder público. Con su profundo sentido individualista, con la natural desconfianza a los gobernantes y con la doctrina de Rejón y de Otero, los constituyentes entregaron el control de la constitucionalidad a los particulares, autorizándolos para acudir ante el Poder Judicial local o federal, a efecto de que se impusiera el respeto de la Constitución. El artículo 126, en su parte segunda, decía: “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados”.

El precepto consigna una doble defensa: de la Constitución y del sistema federal, y significa que en todos los procesos que sean llevados al conocimiento de los jueces –civiles, mercantiles o penales– deberán aplicarse las normas constitucionales. La misión del Poder Judicial es decir el derecho: en un orden jurídico no pueden coexistir normas contradictorias; si, pues, existe una norma suprema, debe aplicarse con exclusión de cualquiera otra; el juez que no cumpliera esta exigencia rompería la unidad esencial del orden jurídico y faltaría al cumplimiento de su misión, pues dejaría de decir el derecho, para decir aquello que no lo es.

La creación más alta y noble de la Asamblea Constituyente fue el juicio de amparo, institución que si bien tenía en el medio siglo importantísimos antecedentes encontró en la Constitución de 1857 su consagración definitiva; nunca más desaparecería de nuestra historia: el juicio de amparo, ya lo dijimos en páginas precedentes, es la más bella aportación jurídica de México a la cultura universal del siglo XIX; cuando corran los siglos y los hombres de otros pueblos y de otros continentes se convenzan de que la historia universal es la de todos los pueblos, y se busquen los valores de cada nación merecedores de gratitud, los hombres de la Generación de la Reforma –y a ellos pertenecieron Rejón y Otero– se sentirán satisfechos de su obra, y con ellos todos los hombres que en estas tierras de Anáhuac han logrado una y muchas veces la protección de los jueces en contra de los desmanes del poder público. El artículo 101 era un modelo de precisión y hondura jurídicas:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El juicio de amparo perseguía, según se desprende del artículo anterior, una doble finalidad: ante todo y primordialmente, la defensa de los derechos del hombre; y en segundo lugar, la protección del sistema federal, al evitar la invasión de atribuciones, sea de la Federación respecto de la competencia

de los estados o de éstos sobre aquélla. Los principios básicos del juicio se encontraban en el artículo 102:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El juicio de amparo fue el resultado de la combinación de tres ideas: primeramente, del profundo sentido individualista y humanista que hemos encontrado en nuestro recorrido histórico-constitucional; el pueblo de México, al dictar su constitución en ejercicio de su soberanía, entregó a cada uno de sus hombres el derecho, que era también un deber, puesto que todos tenemos la obligación de defender la justicia, de acudir a los tribunales reclamando el respeto de los derechos del hombre y de las competencias constitucionales; mediante esta solución, el Constituyente puso al hombre en contacto directo con la Constitución, elevándolo a la categoría de sujeto jurídico por excelencia. En segundo lugar, el juicio de amparo sublimó al Poder Judicial, otorgándole la noble misión de ponerse al servicio del hombre para conseguir el sometimiento de las autoridades a los mandatos de la Constitución; la posición del jurista cobró un nuevo y magnífico perfil: ya no sería el tribunal cuya única función consistía en defender a los particulares frente a otros particulares, sino que ahora sería el encargado de decir a las autoridades cuáles eran los límites a su actividad. Finalmente, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia se limitarían a proteger al hombre que reclamó la vigencia de los textos constitucionales, y con ello, lo dijo Arriaga en el discurso preliminar de la Constitución, se evitaba la declaración de nulidad de una ley, que había sido la causa de pugnas frecuentes entre los poderes:

En la sesión de 5 de febrero de 1857 se firmó y juró la Constitución. Francisco Zarco escribió el siguiente relato en su *Crónica del Congreso Constituyente*:

Abierta la sesión, ante un concurso inmenso, el señor Mata dio lectura a la constitución, y los secretados anunciaron que estaba enteramente conforme al texto de los autógrafos. Más de noventa diputados firmaron entonces la constitución, siendo llamados por estados. Enseguida, prestó el juramento de reconocer, guardar y hacer guardar la nueva Constitución, el señor Guzmán, vicepresidente del Congreso. El primero que ha jurado esta constitución es el último que en la representación nacional defendió el orden legal la noche del golpe de Estado. Todos recordaron esta coincidencia. El señor don Valentín Gómez Farías,

presidente del Congreso, conducido por varios diputados y arrodillado delante del Evangelio, juró enseguida. Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, al patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo código político. Todos los diputados, puestos en pie y extendiendo la mano derecha, prestaron el juramento, oyéndose las cien voces que dijeron: Sí, juramos.

El 12 de febrero siguiente el Congreso Constituyente, en funciones de Poder Legislativo, promulgó la ley electoral, y de acuerdo con ella se procedió a la integración de los poderes estatales. Resultaron electos don Ignacio Comonfort para la presidencia de la República, y el licenciado Benito Juárez para presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 no concluyó con la guerra entre las fuerzas privilegiadas que venían de la Colonia y el pueblo de México, que luchaba por la igualdad y la libertad humanas, pero sí fue el punto de partida y la bandera de la lucha final. Infortunadamente, y después de su triunfo surgirán nuevas clases sociales que se adueñarán del poder y de la tierra, y que acapararán la riqueza, pero la Constitución centenaria y los acontecimientos que se desarrollaron para restablecer su vigencia señalan el fin del dominio político de la Colonia: el año 1857 es el principio del último episodio en el drama político de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, cuyos detalles no nos es posible presentar en este ensayo. Está fuera de duda que la Iglesia y el clero de México invitaron abiertamente al desconocimiento de la Constitución y al restablecimiento de los principios que venían de la Colonia: intolerancia en materia de cultos, fueros eclesiásticos, monopolio o control de la enseñanza, limitación a la libertad de pensamiento, conservación de los bienes de la Iglesia, ya fueran fincas rústicas o urbanas o capitales impuestos en hipoteca o censo, capacidad para adquirir nuevos bienes y supresión de las prohibiciones constitucionales para que los eclesiásticos pudieran desempeñar los cargos públicos de elección popular; los conservadores de entonces y de ahora han pretendido justificar los hechos, pero nunca los han negado: el 15 de diciembre de 1856 pronunció el Papa Pío IX una alocución condenando los principios de la Constitución mexicana:

Aquella Cámara de Diputados, entre otros muchos insultos prodigados por ella a nuestra santísima religión, a sus sagrados ministros y pastores, como el vicario de Cristo sobre la tierra, propuso una nueva constitución compuesta de muchos artículos, no pocos de los cuales están en oposición con la misma divina religión, con su saludable doctrina, con sus santísimos preceptos y con sus derechos. Entre otras cosas, se proscribió el privilegio del fuero eclesiástico; se estableció que nadie pueda gozar de un emolumento oneroso a la sociedad; se prohibió por punto general contraer obligación por contrato, o por promesa, o por voto

religioso; y a fin de corromper más fácilmente las costumbres y propagar más y más la detestable peste del indiferentismo, y arrancar de los ánimos nuestra santísima religión, se admite el libre ejercicio de todos los cultos, y se concede la facultad de emitir públicamente cualquier género de opiniones y pensamientos. Levantamos nuestra voz pontificia con libertad apostólica, para condenar, reprobado y declarar irritos y de ningún valor los anunciados decretos.

El arzobispo de México, por su parte y con aprobación de la santa sede, hizo el 20 de marzo de 1857, la siguiente prevención:

Cuando los que hicieron el juramento de la Constitución se presenten al tribunal de la penitencia, los confesores, en cumplimiento de su deber, han de exigirles previamente que se retracten del juramento que hicieron; que esta retractación sea pública del modo posible, pero que siempre llegue a conocimiento de la autoridad ante la que se hizo el juramento.

La prensa conservadora de la época, y bastaría mencionar el ejemplo del periódico *La Cruz*, insistió repetidamente en la tesis de la Iglesia, e invitó al incumplimiento de la Constitución. En diciembre de 1857 se precipitaron los acontecimientos: el día 17, el general Félix Zuloaga, y parte de la guarnición de la ciudad de México, publicaron el Plan de Tacubaya, que desconocía la Constitución y daba reconocimiento a Ignacio Comonfort como encargado del Poder Ejecutivo, anunciando la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente; en la misma fecha el Congreso federal protestó contra el levantamiento; ese mismo día Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, fue reducido a prisión; el día 19 el presidente Comonfort, mediante un Manifiesto dio un golpe de Estado adhiriéndose al Plan de Tacubaya. El 11 de enero de 1858 el general Zuloaga se pronunció en la Ciudadela en contra de Ignacio Comonfort, y reunió una junta de representantes de las entidades federativas para que hicieran la designación del nuevo titular del Poder Ejecutivo; en la misma fecha Comonfort puso en libertad a Juárez, que salió para el estado de Guanajuato. Comonfort pretendió resistir a las tropas de Zuloaga, pero rechazado por los conservadores, que le habían hecho víctima de una intriga y despreciado por los liberales, puesto que había perdido su legitimidad, se encontró abandonado por las tropas que permanecían fieles a la República y a la Constitución; el 21 del mismo mes de enero abandonó la ciudad de México y se dirigió a Veracruz y al destierro. El licenciado Benito Juárez, por mandato constitucional, asumió la presidencia de la República.

La lucha entre los Partidos Liberal y Conservador se conoce con los nombres de Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, por la duración de ella —1858 a 1860—, y por las disposiciones legislativas que se promulgaron, las que

significaron la realización plena de los principios del Partido Liberal: fue una reforma radical y fundamental de la sociedad mexicana y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado; a treinta y cinco años de distancia triunfaron el programa que redactó José María Luis Mora y su intento de realización por Valentín Gómez Farías. México entró definitivamente en la vida del Estado moderno: el Estado sería la organización Constitución de la nación soberana, y su finalidad sería la regulación de la conducta externa de los hombres, en tanto la Iglesia debía ser una fuente de vida espiritual, apartada de las cuestiones temporales. La Guerra de Reforma fue inevitable: en ella triunfó no el Estado, como han sostenido frecuentemente algunos historiadores, sino el pueblo, que en ejercicio de su soberanía, no admitió más conductor político que él mismo y los representantes nombrados por él.

No corresponde a la extensión y a los propósitos de este trabajo un análisis detenido de las Leyes de Reforma; ello supone un estudio especial, pero sí es indispensable señalar las principales leyes y su contenido esencial, porque ellas son el complemento de la Constitución de 5 de febrero de 1857, y porque dieron satisfacción a la exclamación de Francisco Zarco, que ya conocemos: “Algún día se conquistará la reforma”.

1. Ley de 12 de julio de 1859: en su artículo primero realizó la reforma económica integral al nacionalizar los bienes de la Iglesia, a cuyo efecto dispuso que “entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido”. En su artículo tercero consumó la separación total entre la Iglesia y el Estado, y garantizó la libertad de cultos cerrando el debate que se desarrolló en el Constituyente alrededor del artículo 15 del proyecto de constitución: “Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra.” Finalmente, y para defender la libertad de los hombres, los artículos quinto y sexto suprimieron las órdenes de los religiosos regulares, las archicofradías, las cofradías, las congregaciones y hermandades, y prohibieron la creación de esas instituciones.
2. Ley de 23 de julio de 1859 sobre el matrimonio: en su artículo primero declaró que “el matrimonio es un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil”. Era el principio de la secularización de los actos relativos al estado civil de las personas.
3. Ley de 28 de julio de 1859, sobre el estado civil de las personas, creadora del Registro Civil para los actos relativos.



4. Ley de 31 de julio de 1859, que decretó la secularización de los cementerios.
5. Resolución de 3 de agosto de 1859, que retiraba la legación de México ante la santa sede.
6. Ley de 4 de diciembre de 1860, sobre libertad de cultos, en cuyo artículo primero se ratificó la idea de los derechos del hombre: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico de los demás que se establezcan en y el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público.”
7. Ley de 2 de febrero de 1861 secularizando los hospitales y establecimientos de beneficencia, administrados por autoridades o corporaciones eclesiásticas.
8. Ley de 26 de febrero de 1863, que suprimió las comunidades de religiosas con excepción de la de las Hermanas de la Caridad.

La Guerra de Reforma es la primera gran victoria del pueblo de México: la nación mexicana afirmó resueltamente el principio de la soberanía del pueblo, y se liberó de la tutela que habían ejercido sobre él las castas privilegiadas de la Colonia. El Partido Conservador y el clero mexicano no quedaron todavía satisfechos, y prepararon ese drama romántico y absurdo, que no tiene paralelo en la historia, el segundo imperio: el 6 de noviembre de 1860 el presidente Juárez convocó a elecciones para la integración de los poderes estatales; el 11 de junio del año siguiente el Congreso federal declaró reelegido para la presidencia de la República al licenciado don Benito Juárez. En el mismo año de 1861 se formó la alianza tripartita de España, Inglaterra y Francia en contra de la nación mexicana. En los últimos días del año 1861, y el 6 y 8 de enero de 1862, se presentaron frente al puerto de Veracruz las escuadras española, inglesa y francesa. El 19 de abril las tropas francesas realizaron su primer ataque contra el ejército de México: regresaron los hombres blancos y barbados, pero en esta ocasión no tuvieron el temple de Cortés y de sus huestes y se encontraron con un pueblo que supo luchar por su constitución, que era el símbolo de la unidad nacional y de los ideales de igualdad y libertad de todos los hombres. Un dato curioso: el pueblo nuestro siempre ha creído que el emperador, archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien, por lo demás, era un entusiasta defensor de las ideas individualistas y liberales, fue un príncipe romántico, lleno de buenas intenciones, y no le guarda rencor.

Los descendientes espirituales de los conservadores no han podido perdonar a la Constitución centenaria que hubiera suprimido sus privilegios y consignado las ideas de la soberanía del pueblo y de los derechos naturales del

hombre; y en la imposibilidad de criticar esas ideas, que son la base infranqueable de la democracia, le imputan que fue un código teórico que poca o ninguna vigencia tuvo. Esta última observación es parcialmente cierta, pero la obra del Congreso Constituyente de 1856-1857 cumplió una misión más alta que ser simple derecho positivo: fue el ideal de vida política del hombre mexicano; y no habrá de olvidarse, para medir su significado, que la primera revolución social del siglo XX, la que condujo a la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia, se hizo en nombre de ella y para restablecer su vigencia.

# El Congreso Constituyente de 1916-1917 y la nueva Constitución

Jorge Carpizo\*

## Antecedentes mediatos

A. La Constitución mexicana de 1917 es la más importante y longeva en nuestra historia. En el año de 2005, cumplió 88 años de vigencia. Durante ese período México ha vivido la etapa de paz y de estabilidad política más prolongada desde su independencia.

No obstante, el país sufre grandes problemas, entre los cuales destacan los sociales. Cito únicamente algunos: existe desigualdad social profunda, el 20 por ciento más rico concentra el 58 por ciento del total del ingreso, mientras el 20 por ciento más pobre se queda con el 3.6 por ciento; el 10 por ciento de las familias con mayor ingreso acumula el 38.7 por ciento del total de los ingresos; en 1996 los pobres *extremos* sumaban 50.9 millones de seres humanos, o sea el 40 por ciento de la población, y el salario real ha decrecido como resultado de las crisis económicas; entre 1994 y 1999 la media de los ingresos de patrones y trabajadores por cuenta propia tuvo una disminución del 22.6 por ciento y del 23.8 por ciento, respectivamente.<sup>1</sup>

\* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Agradezco la labor *mecanográfica* de la Sra. Isabel Cacho y la colaboración de la estudiante Tania de la Paz Pérez Farca en aspectos bibliográficos.

<sup>1</sup>Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pp. 167-168. Sobre la pobreza en Méxi-

## Sumario

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| Antecedentes mediatos . . . . .              | 1  |
| Antecedentes inmediatos . . . . .            | 5  |
| Decreto convocatorio . . . . .               | 20 |
| Colegio electoral . . . . .                  | 25 |
| Proyecto de Constitución . . . . .           | 32 |
| Principales debates . . . . .                | 39 |
| Debate sobre la enseñanza . . . . .          | 41 |
| Debate sobre el trabajo . . . . .            | 51 |
| Debate sobre la cuestión religiosa . . . . . | 60 |
| Debate sobre la tierra . . . . .             | 65 |
| Una nueva Constitución . . . . .             | 73 |

Sin embargo, el país es, cuantitativa y cualitativamente, diferente a aquel de 1917: de doce millones de habitantes se ha pasado a más de cien; de una sociedad primordialmente agrícola a una industrial; de un territorio muy mal comunicado a uno regularmente comunicado; de una sociedad casi feudal a la formación de una clase media de regular importancia; de la existencia de caudillos al régimen de instituciones en grado elevado; de una sociedad primitiva a una plural y sofisticada en diversos aspectos; de un analfabetismo aproximadamente de 67 por ciento al 9 por ciento; de una sociedad pasiva políticamente a una participativa y propositiva, aunque éste es aún un proceso incompleto; de un sistema de partido hegemónico a uno tripartito. El esfuerzo del país es notorio en la construcción de escuelas, universidades, hospitales, carreteras y viviendas. Empero, todo resulta insuficiente ante el crecimiento demográfico desbordado durante muchos años.<sup>2</sup>

La tesis más importante de la Constitución de 1917 es la realización de la justicia social. En nuestra realidad dicha tesis todavía es meta, ideal y norma que dista buen trecho de alcanzarse. En este aspecto se encuentra el punto más álgido de nuestro constitucionalismo y de la existencia del país como Estado social y democrático de derecho.

**B. La Constitución mexicana de 1917 tiene antecedentes mediatos e inmediatos. Enuncio los primeros en forma sintética; los segundos los examino con mayor detenimiento.**

Los antecedentes mediatos son:

- a) La deplorable situación del campesino y del obrero durante el Porfiriato.
- b) La perpetuación de Porfirio Díaz en el poder, la fuerte centralización de éste y el inmovilismo político durante décadas.
- c) La inseguridad jurídica; la norma al servicio del poderoso político o económico.

---

co se pueden consultar: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid, Ediciones Mundiprensa, 2001; Banco Mundial, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, World Bank, 2001; Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993; Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999. Las cifras sobre la pobreza en México varían de forma importante según el autor o la institución que se consulte, debido fundamentalmente a que no existe una metodología compartida para realizar la medición de este fenómeno social.

<sup>2</sup>Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997; pp. XIV-XVIII.

- d) El uso de la fuerza para reprimir huelgas, así como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
- e) La intransigencia política, cuya manifestación más notoria fue la negación rotunda a cambiar al candidato a la vicepresidencia en las elecciones de 1910.
- f) La insurrección de Madero y el principio de no reelección.
- g) Las propuestas sociales durante 1910-1911.

C. Sobre dichos antecedentes, enunció únicamente algunos datos. La ley sobre Deslinde y Colonización de los Terrenos Baldíos y, su consecuencia, la creación de compañías deslindadoras, afectó los terrenos comunales indígenas y de los pueblos, creándose latifundios de extensión inimaginable que, entre otros aspectos, estableció un sistema en el cual las deudas pasaban de padres a hijos, en una especie de esclavitud.

Los obreros no gozaban de ningún derecho laboral: salarios reducidos, jornadas de hasta quince horas, niños de cinco años en el trabajo, ningún descanso semanal, ausencia de cualquier apoyo en accidentes de trabajo y durante la vejez.

En aquellos años, el manifiesto social y político más importante frente a tantas injusticias, se encuentra en el Plan del Partido Liberal de 1906.<sup>3</sup>

Porfirio Díaz gobernó a México a partir de 1877 y hasta 1911, con la sola interrupción de un periodo de cuatro años, en el que fungió como Presidente de la República uno de sus compadres; él era el poder detrás del trono.

A pesar de que Díaz había manifestado en 1908 que no se presentaría como candidato presidencial en 1910, con posterioridad cambió de criterio. Los “partidos políticos”, entonces, estuvieron de acuerdo en su reelección, siempre que, en su séptimo periodo como titular del Poder Ejecutivo, concediera libertad para la determinación del vicepresidente. La decisión de Díaz fue la intransigencia y determinó la fórmula electoral para 1910-1916 sin permitir espacio político alguno; hizo a un lado a políticos eminentes y respetados para imponer la fórmula Díaz-Corral. Este último no gozaba de simpatías o prestigio, era la mediocridad caminando.

D. Ante tal situación surgió el Partido Antirreleccionista, cuyos dirigentes fueron Francisco I. Madero y Emilio Vázquez Gómez. Su bandera de lucha se resumió en el principio de no-reelección.

Las elecciones de 1910 se realizaron en un clima de represión y atropellos; se calcula que en esos días, se encontraban en las cárceles del país aproximadamente 60,000 antirreleccionistas.

<sup>3</sup>*Ibidem*, pp. 12-17.

El 5 de octubre de 1910 Madero expidió el Plan de San Luis en el cual, entre otras cuestiones, declaró nulas las elecciones realizadas, desconoció al gobierno de Díaz, reafirmó el principio de no-reelección, y planteó el grave problema agrario del país. Este Plan fue el fundamento de los levantamientos armados en múltiples lugares. Ciudad Juárez cayó en manos de Madero. Díaz decidió no ensangrentar a la nación; se firmaron los tratados con el nombre de esa ciudad, en los que se plasmaron el compromiso del Presidente de presentar su renuncia y la transmisión del poder de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución de 1857. Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores, quedó encargado del gobierno provisional.

*E.* En razón de desencuentros internos entre los dirigentes del Partido Nacional Antirreleccionista, Madero lo suprimió; en su lugar fundó el Partido Constitucional Progresista que sostuvo la fórmula Madero-Pino Suárez para las entonces próximas elecciones presidenciales. Esa fórmula obtuvo el triunfo electoral, y el 6 de noviembre de 1911, ambos rindieron la protesta de ley ante el Congreso, como Presidente y Vicepresidente de México.

El gabinete nombrado por el nuevo Presidente causó gran descontento por los intereses y aspiraciones defraudados. De los ocho secretarios de Estado sólo tres provenían de la revolución, pero su error fundamental estribó en ratificar el régimen porfirista. Ningún cambio en el sistema burocrático, político, administrativo o social.

A las justas demandas de Zapata, Madero contestó que el jefe suriano debería rendirse, y mandó al general Casso López a destruir las tropas zapatistas. El 25 de noviembre de 1911, el nuevo Rayo del Sur expidió el Plan de Ayala, donde se desconoció a Madero como Presidente por haberse burlado del pueblo y no haber cumplido cabalmente las promesas del Plan de San Luis; se reconoció como jefe de la revolución a Pascual Orozco o a Zapata, si el primero no aceptaba. La importancia del Plan se encuentra en la profundidad de su pensamiento agrario: tierra para el que la trabaja, pero como ella estaba en manos de unos cuantos por usurpación, se les expropiaría, y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización.

El 28 de noviembre de 1911 se expidió la reforma constitucional que prohibía la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de las entidades federativas. Ésta fue la última modificación que sufrió nuestra Constitución de mediados del siglo XIX.

Con Madero, la situación de los obreros no cambió; las huelgas comenzaron y el Presidente las reprimió. El descontento, como el viento, sopló en todo el país. Madero se desligó del pueblo, del obrero y del campesino, de aquellos que le habían otorgado el triunfo.

Empezaron las sublevaciones: el general Reyes, Pascual Orozco, Emilio Campa, pero fueron vencidos.

Félix Díaz se sublevó en Veracruz y fue derrotado; Madero le perdonó la vida.

La hacienda pública, que en tiempos del general Díaz estuvo en bonanza, cayó en verdadero caos y desorden.

Pero, el hecho de mayor trascendencia fue la enemistad entre Madero y Lane Wilson, embajador norteamericano, quien profesaba verdadera antipatía al Presidente, y se había dedicado a desprestigiarlo en su país:<sup>4</sup> parece ser que el embajador había solicitado del gobierno mexicano un subsidio de cincuenta mil pesos anuales, en virtud de que su sueldo no le alcanzaba para cubrir todos sus compromisos. Madero, a pesar de que en el porfirismo fue usual esta clase de subsidios, se lo negó.

### Antecedentes inmediatos

A. Los antecedentes inmediatos de la Constitución mexicana de 1917 son:

- a) Los asesinatos del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez.
- b) El levantamiento armado de Venustiano Carranza en defensa del orden constitucional y del sistema federal.
- c) La ruptura entre los dirigentes del movimiento constitucionalista y la Convención de Aguascalientes.
- d) De manera especial, las ideas y la legislación sociales expedidas durante los conflictos armados a partir de la expedición del Plan de Guadalupe, promulgado por Carranza.

Examinó a continuación dichos antecedentes.

B. El 9 de febrero de 1913, alumnos de la Escuela Militar de Aspirantes se posesionaron del Palacio Nacional, pero el general Lauro Villar consiguió imponer orden, y logró la tranquilidad en el recinto presidencial. Al poco tiempo, apareció el general Bernardo Reyes e intimó a Villar a capitular. Su espíritu aventurero lo hizo acercarse a la puerta principal del palacio presidencial, donde cayó acribillado; Villar resultó herido.

<sup>4</sup>Manuel Bonilla Jr., *El régimen maderista*, México, Talleres Litográficos de *El Universal*, 1922, p. 31.

Félix Díaz y Manuel Mondragón, al ver sucumbir a Reyes, se retiraron a la Ciudadela. Mientras acaecieron estos sucesos, Madero salió del Castillo de Chapultepec, su residencia, para dirigirse al palacio presidencial. Al enterarse de que Villar estaba herido lo substituyó por Victoriano Huerta. La Ciudadela, refugio de los rebeldes, pudo haber sido tomada fácilmente por las tropas federales, pero Huerta entró en entendimiento con los rebeldes; se vendió a ellos, convino en disparar sus armas de fuego, pero el blanco, en realidad, no fue el supuesto enemigo sino la población civil, lo cual ocasionó el pánico en la ciudad.

La bajeza de Huerta se mostró al mandar a un cuerpo de rurales maderistas a las calles de Balderas, donde los esperaban las ametralladoras traidoras que dejaron a aquellos hombres tendidos en la calle. Otras dos veces, Huerta mandó tropas maderistas al sacrificio.

Lane Wilson convocó entre tanto al cuerpo diplomático para deliberar sobre la conveniencia de solicitar su renuncia a Madero y a Pino Suárez.

El Presidente comisionó a Pedro Lascuráin para que convocara al Senado pidiéndole ayuda. Lane Wilson amenazó con la intervención americana. El Senado pensó, por temor, que lo más prudente era que el Presidente presentase su renuncia. Madero se rehusó, entonces, a hablar con los senadores. Huerta, por el contrario, los citó y les expresó que acataría sus órdenes.

El ministro de Guerra, García Peña, convenció a Madero de que recibiera a los senadores; éste accedió, y el entonces senador Obregón le notificó que el pueblo quería su renuncia, le hizo saber que el embajador norteamericano había amenazado con la intervención. Madero volvió a negarse.

A estos días de nuestra historia se les ha denominado la Decena Trágica, ya que costó al país dos mil muertos y seis mil heridos. Terminó el 18 de febrero, cuando el Presidente, el Vicepresidente y algunos ministros fueron detenidos por el general Aureliano Blanquet. A Madero y a Pino Suárez los alojaron en la parte baja del Palacio Nacional; se hizo mención del Pacto de la Ciudadela, también denominado el Pacto de la Embajada, por haber constituido una maquinación del embajador norteamericano y haber sido firmado en la sede donde se representaba a una nación amiga. En dicho pacto se desconoció a Madero como Presidente, se declaró Presidente provisional a Huerta, y se nombró un gabinete. Félix Díaz declinó el ofrecimiento de formar parte de ese órgano, para quedar en libertad de participar en las elecciones presidenciales.

La sangre corrió. La Nación se había acostumbrado. Las tropas ebrias de alcohol y triunfo recibieron como preseas a Gustavo Madero, a Adolfo Bassó y a Manuel Oviedo, los cuales fueron asesinados, después de haber sido brutal y bárbaramente vejados.



Madero y Pino Suárez, entonces, a pesar de su renuencia, no tuvieron otro camino que presentar su renuncia, la cual expresa:

Ciudadanos, Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados: En vista de los acontecimientos que se han desarrollado de ayer a acá en la Nación, y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Protestamos lo necesario. México, 19 de febrero de 1913. Francisco I. Madero, José María Pino Suárez.

Huerta juró respetar la vida del ex-Presidente, sacó del pecho una medalla y un escapulario que aseguró le habían sido regalados por su madre y, tomándolos con la mano derecha, dijo al licenciado Pedro Lascuráin: “Juro respetar la vida de los prisioneros”. Ofreció también que serían enviados a Veracruz con toda clase de seguridades, para que se embarcaran en el crucero Cuba rumbo a La Habana.<sup>5</sup>

El embajador americano también prometió salvaguardar la vida del ex-Presidente, tanto en promesa hecha a la esposa de Madero como en la fiesta que ofreció en la embajada el 22 de febrero.

A la renuncia de Madero, recayó la alta investidura en Pedro Lascuráin, quien no duró en el cargo ni cuarenta y cinco minutos. El único acto de su gobierno fue nombrar ministro de Gobernación a Huerta. Momentos después renunció, dándole paso a la presidencia al traidor general Huerta.

Cabe preguntarse cómo fue que la Cámara de Diputados aceptó la renuncia de Madero y del Vicepresidente, y sancionó con su aprobación la farsa. Las palabras del diputado Alfonso Cravioto pueden explicar:

votaré aprobatoriamente el dictamen presentado por las comisiones, no por temor a atentados contra mi personalidad que ni me cohíben ni me espantan, sino porque creo que al hacerlo así, contribuyo a salvar la existencia de los dos altos funcionarios dimitentes, y por librar a mi país de una intervención extranjera, que, según me han asegurado, es inminente y en estos momentos sería la muerte de nuestra independencia.

Jamás fue tan terriblemente cierto el hondo aforismo de Castelar:

La libertad es como el alimento: sin ella podemos pasar algunos días; pero el orden es como el aire, que si nos falta perecemos. ¡Quiera el bien de la patria que

<sup>5</sup>Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 294.

el sacrificio que hoy hago ante sus aras, de mi amor propio de vencido, florezca en concordia y sea fecundo en prontos beneficios!<sup>6</sup>

Esa noche del 22 de febrero, mientras en la embajada norteamericana se festejaba la memoria de Washington, Madero y Pino Suárez fueron sacados del Palacio Nacional para conducirlos a la penitenciaría. En los coches separados donde iban, Francisco Cárdenas, asesinó a Madero y Rafael Pimenta a Pino Suárez. Después simularon un asalto con intercambio de tiros y medio destrozaron los coches.

Nadie dudó que Huerta los había mandado inmolarse, a pesar de la noticia oficial.

Con el asesinato de Madero y Pino Suárez concluyó la Decena Trágica. La Ciudad de México se conformó al serle devuelta la tranquilidad después de 10 días de verdadero drama, actitud natural si se toma en cuenta que fue en la ciudad capital donde Madero contó con el mayor número de enemigos. Tomó posesión como Presidente provisional el general Huerta, su gabinete estuvo formado por las personas mencionadas en el Pacto de la Ciudadela. De la Barra y Vera Estañol se excusaron de formar parte de él, pero aceptaron ante la amenaza de invasión norteamericana, si no se estabilizaba la situación del país.

C. Huerta mandó un telegrama a los gobernadores, cuyo contenido decía: “Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete”.

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, recibió el mensaje y, con urgencia, citó a los diputados locales y a sus hombres de confianza a una junta. Carranza hizo circular de mano en mano el mencionado telegrama, y cada uno de los concurrentes se fue informando de su contenido.

Una vez enterados, Carranza manifestó la obligación que tenían los presentes, Luis G. Garfias, Jacinto B. Treviño, Antonio Delgadillo, Aldo Baroni, Jesús Hernández, Gustavo Espinoza Mireles, José García Rodríguez, Epigmenio Rodríguez, Gabriel Calzada, Alfredo V. Villarreal, Pablo López Bosque, Alfredo Breceda, Perfecto Fuentes, Valeriano Guzmán, Vicente Dávila Ramos y Ernesto Meade Fierro, de desconocer al gobierno ilegítimo, pues el Senado no tenía facultades de nombrar a un presidente que no fuera electo por el pueblo. Exhortó a los miembros de la XXII legislatura local a desconocer a Huerta esa misma noche –18 de febrero–, y a otorgarle facultades extraordinarias para

<sup>6</sup>*De cómo vino Huerta y cómo se fue... Apuntes para la historia de un régimen militar, (del cuartelazo a la disolución de las Cámaras)*, t. I, México, Librería General, 1914; p. 159. Hay edición de Librería General de 1975.

que él pudiera restablecer, mediante la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857. En los siguientes minutos se apresuró a redactar una iniciativa, la presentó al Congreso local; transcribió el telegrama mandado por Huerta, lo desconoció como Presidente, y prometió acatar la decisión de la legislatura.

El Congreso coahuilense contestó con el siguiente decreto:

Artículo 1o. Se desconoce al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo de la República, que dice él le fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2o. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los ramos de la administración pública para que suprima lo que crea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República.

Económico. Excítese a los gobiernos de los demás estados federales, rurales y auxiliares de la Federación, para que secunden la actitud del gobierno de este Estado.

Carranza, el 19 de febrero, lanzó una circular que fue telegráficamente transmitida a toda la República; explicó los hechos acontecidos en los días anteriores y terminó diciendo:

el Gobierno de mi cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política Mexicana y en obediencia a nuestras Instituciones, fiel a sus deberes y animado del más puro patriotismo, se ve en el caso de desconocer y rechazar aquel incalificable atentado a nuestro Pacto Fundamental y en el deber de declararlo así, a la faz de toda la Nación, invitando, por medio de esta circular a los Gobiernos y a todos los jefes militares, de todos los Estados de la República, a ponerse al frente del sentimiento nacional, justamente indignado y desplegar la bandera de la legalidad para sostener al Gobierno Constitucional, emanado de las últimas elecciones, verificadas de acuerdo con nuestras leyes.<sup>7</sup>

La actitud del gobernador de Coahuila responde a una vieja idea en el derecho mexicano: las entidades federativas controlan la constitucionalidad de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión. El artículo 23 del Acta de Reforma de 1847 dispuso:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o,

<sup>7</sup> Alfredo Breceda, *México revolucionario 1913-1917*, t. I, Madrid, Tipografía Artística, 1920, p. 149. (Existe una edición de 1941 publicada por Editorial Botas.)

por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.<sup>8</sup>

Con mayor razón, la legislatura local podía desconocer a un gobierno emanado de un cuartelazo, a un gobierno que nacía rompiendo la Constitución. Esta fue la idea de Carranza.<sup>9</sup>

El 21 de febrero, Venustiano Carranza contrató un empréstito con los bancos de la localidad por setenta y cinco mil pesos, aunque el acuerdo definitivo sobre la cantidad se logró el tres de marzo. El cuarto día recibió un mensaje. “Sírvese usted informar con qué objeto extrajo cincuenta mil pesos de los Bancos, por no tener conocimiento del hecho este gobierno. Victoriano Huerta”. La contestación decía: “Señor general V. Huerta. México. No he extraído ningún dinero de Bancos a que se refiere; y si así lo hubiere hecho, no es a usted a quien debo darle cuenta. El Gobernador Constitucional, V. Carranza”.

Carranza se dedicó a organizar sus fuerzas, pero hizo creer a Huerta que podrían llegar a un acuerdo, lo cual le otorgó el tiempo indispensable para juntar hombres y armas; abandonó Saltillo el día 23, y comenzó una nueva guerra civil. Carranza le ofreció el mando de las tropas al general Jerónimo Treviño, éste no sólo no aceptó, sino que se apresuró a reconocer a Huerta. Un viernes santo, en los últimos días de marzo, Carranza atacó Saltillo. Las bajas para los constitucionalistas fueron considerables, pero demostró la fuerza de los atacantes, venciéndose el rumor que corría por el país de que Trucy Aubert había deshecho a los constitucionalistas en Anhele. Se dio la orden de retirada a los Mesones y allí los constitucionalistas fueron atacados. La confusión era terrible debido a que era lo que menos esperaban; a pesar de ello lograron detener al enemigo.

La idea de darle forma al movimiento armado fue abrazando las mentes. Baroni quería que se cumpliera con las promesas de Madero, formuladas en

<sup>8</sup>Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, p. 474.

<sup>9</sup>Se debe aclarar que formalmente Huerta llegó a la Presidencia de la República conforme al procedimiento señalado en la Constitución para tal caso. Por tanto, no deja de extrañar que un distinguido profesor kelseniano afirme que: “El acto de Victoriano Huerta no es un acto revolucionario. Es un acto inconstitucional, un procedimiento irregular...., Huerta dio un cuartelazo”, véase Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, p. 68.

el Plan de San Luis, Carranza opinó que por el momento no era oportuno hablar de reformas sociales.<sup>10</sup>

La noche del 25 de marzo, las tropas llegaron a la hacienda de Guadalupe, y el 26 Carranza dictó a Breceda el plan donde se desconocía a Huerta, a los Poderes Legislativo y Judicial Federales y a los gobiernos estatales que después de 30 días de publicado el Plan siguieran reconociendo a Huerta y a su régimen; se nombraba a Carranza como primer jefe del Ejército, al cual denominaban Constitucionalista, y se le encargaba interinamente del Poder Ejecutivo; al consolidarse la paz, se convocaría a elecciones. En las entidades locales fungirían como gobernador provisional el primer jefe del Ejército Constitucionalista en esa localidad, quien convocaría a elecciones, siempre y cuando el gobernador electo por el pueblo hubiere reconocido a Huerta. Después de una seria discusión se aprobó el Plan de Guadalupe y se propuso el encabezado con el cual fue difundido. Entre los que firmaron se encuentran: Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Agustín Millán, Cesáreo Castro, Cayetano Ramos y Aldo Baroni.

Las adhesiones al Plan se fueron multiplicando: Adolfo de la Huerta, Elías Calles, Álvaro Obregón, Salvador Alvarado, Juan G. Cabral, Francisco Villa –quien con cuatrocientos hombres acampaba en la Sierra de la Ascensión–, Cándido Aguilar, Francisco Murguía, Luis y Eulalio Gutiérrez, el general Diéguez, Benjamín Hill, etcétera.

El gobernador del Estado de Sonora, José María Maytorena pidió licencia por seis meses, y en su lugar fue designado Ignacio Pesqueira, quien apoyó al Ejército Constitucionalista. El gobernador de Chihuahua, Abraham González, siguió el ejemplo del de Sonora. El gobernador de Campeche, Manuel Castilla Brito, hizo lo mismo; Rafael Cepeda fue aprehendido cuando proyectaba levantarse en armas. Renunció el gobernador de Aguascalientes, y Felipe Rivero, gobernador de Sinaloa, fue conducido en calidad de preso a la Ciudad de México.

El Ejército Constitucionalista se apoderó de Piedras Negras en abril; desde allí empezó Carranza su obra legislativa. La prensa norteamericana se interesó por entrevistar al “jefe de la rebelión”, éste accedió, y a las preguntas maliciosas respondió con seguridad, y afirmó: “No soy un rebelde, sino el legítimo representante de la ley. El rebelde y traidor a nuestras instituciones, es el usurpador Victoriano Huerta... Lo único que deseo, y lo reitero, es que

<sup>10</sup>Por esta razón el Plan de Guadalupe no habló de reformas sociales; fue, como se ha afirmado, un documento táctico y no ideológico, ya que si en aquel momento se hubiera propugnado, por reformas económico-sociales, se hubieran creado problemas al éxito militar y político del movimiento, véase Miguel de la Madrid Hurtado, “El Congreso Constituyente de 1916-1917” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, t. II, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, 1967, p. 596.

el gobierno americano, consecuente con su moral política y respeto de la ley de las naciones, observe en esta lucha la más estricta neutralidad”.

La lucha se entabló. Obregón venció en Santa Rosa a Miguel Gil, a Medina Barrón y a Salido. Lucio Blanco tomó Matamoros. Villa obtuvo su primera victoria en Saucillo. Obregón, con su estado mayor, venció en las batallas de Santa María y Ortiz; Pablo González luchó en Lampazos, y el propio Carranza en Candela, de donde emprendió camino para La Laguna y Durango; llegó a Hermosillo el 20 de septiembre de 1913, donde designó su primer gabinete y se dedicó a reorganizar el ejército.

Si el levantamiento armado de Carranza tuvo al principio un fin político, la idea de un cambio social se fue haciendo imperiosa. Quienes seguían a Carranza ya no sólo querían una substitución de hombres, a ellos no les importaba que el gobierno de Huerta proviniera de una usurpación; ellos deseaban luchar para alcanzar mejores niveles de existencia.

*D.* El 24 de septiembre, Carranza pronunció en Hermosillo un hermoso discurso, del cual, la parte fundamental estribó en una promesa:

sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una *nueva Constitución* cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social.

Aparte de la importancia social del discurso, en el mismo ya se encuentra la idea de crear una nueva Constitución.

El 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco hizo un reparto de tierras en la hacienda de los Borregos, propiedad de Félix Díaz, en el cual el discurso de la ceremonia estuvo a cargo del general Múgica. Este hecho alcanzó gran trascendencia. Así lo comprendió Jean Jaurès, quien escribió en el periódico *L'Humanité*: “Ahora ya sé por qué se pelea en México”.

Mientras Pascual Orozco se vendió al oro huertista, Emiliano Zapata, con fecha 30 de mayo de 1912, reformó su plan en el aspecto político, desconociendo a Huerta.

E. Ahora es necesario echar una mirada a los acontecimientos de la Ciudad de México. El 1o de mayo de 1913 se celebró por primera vez en el país el Día del Trabajo; con ese motivo don Isidro Fabela pronunció un discurso bellísimo, por lo cual, al día siguiente trataron de aprehenderlo, pero logró huir. El 25 de mayo, la Casa del Obrero Mundial organizó un mitin en el que Serapio Rendón, Jesús Urueta, José Colado, Pérez Taylor, Eloy Armenta, Santos Chocano (el gran poeta peruano) y Antonio Díaz Soto y Gama atacaron al régimen usurpador.

Huerta trató de dominar y colocar en el gabinete a gente de su confianza. En los primeros meses, después de la usurpación, renunciaron cinco ministros. Se acordó que se verificarían elecciones en los últimos días del mes de octubre; después, Huerta decidió suspenderlas. En todas sus maquinaciones siempre estuvo aconsejado por el doctor Urrutia, su amigo, compadre y médico de cabecera.

Huerta mandó asesinar al senador Belisario Domínguez. Las relaciones ya tirantes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo hicieron crisis al saberse la desaparición del senador chiapaneco. La Cámara de Diputados nombró una comisión para pedir que se investigara el crimen y se castigara a los asesinos. Ante el fracaso de la comisión, la Cámara de Diputados pidió al Ejecutivo garantías para sus miembros, declarando que de no obtenerlas, celebrarían las sesiones en cualquier lugar que les brindara seguridad. El 10 de octubre de 1913, Huerta disolvió la Cámara de Diputados, y se apresó a ciento diez de sus miembros. El Senado, al enterarse de esta situación, acordó disolverse.

Se fijó el día 26 de octubre para elecciones extraordinarias de senadores y diputados, se reformó la ley electoral y la votación se convirtió en una farsa. Difícil fue encontrar personas que ocuparan las curules; nadie deseaba colaborar con el régimen imperante. El usurpador se decidió y, como en una tragedia griega, se quitó la máscara, enseñó la cara y postuló para Presidente y Vicepresidente la fórmula Huerta-Blanquet, desplazando a su cómplice Félix Díaz, quien se embarcó para La Habana.

La situación en el país se agravó cada día más. La bancarrota hacendaria fue grave. La inestabilidad política se manifestó en que,

Del 13 de junio de 1913 en que Félix Díaz y Huerta hacen saber públicamente que el segundo recobra la libertad de elegir sus consejeros oficiales, hasta el 14 de julio de 1914, en que abandona el poder, pasan por el gabinete cuatro ministros de Relaciones, tres de Gobernación, dos de Justicia, tres de Instrucción Pública, cuatro de Fomento, dos de Agricultura, ministerio creado el 17 de febrero de 1914, dos de Comunicación y dos de Hacienda: sólo el secretario de Guerra Blanquet, permanece incólume en el puesto.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Jorge Vera Estañol, *La Revolución Mexicana. Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1957, p. 350. (Existe otra edición de 1976 publicada por Porrúa.)

Los principales apoyos con los que contó Huerta, fueron el clero y la alta burguesía.

La situación se convirtió en caótica con la intervención descarada de los Estados Unidos. El presidente Wilson deseaba entrometerse y sólo estaba esperando el pretexto; sus propósitos fueron muy claros. En nota dirigida el 10 de noviembre de 1913 al encargado de negocios, se exigió la renuncia de Huerta y de su gabinete.

En los primeros días de abril de 1914, el puerto de Tampico fue atacado por las fuerzas constitucionalistas y defendido por el general Morelos Zaragoza. El día 9, un grupo de marinos norteamericanos, en una lancha del acorazado *Dolphin*, desembarcó en el muelle y fue aprehendido por el coronel Hinojosa. Enterado Morelos Zaragoza, ordenó ponerlo en libertad. La Casa Blanca pidió honores a su bandera por el ultraje recibido, Huerta accedió a que se dispararan 21 salvas en honor a la bandera norteamericana, siempre y cuando después se respondiera en igual forma ante la mexicana. El gobierno norteamericano no aceptó. El Presidente Wilson se dirigió al Congreso norteamericano solicitando permiso de usar tropas para “reparar la afrenta”. El día 22 de abril el Congreso sancionó el crimen contra México.

Con el pretexto de impedir el desalojo de armas del barco *Ipiranga*, los marinos de los acorazados *Prieri*, *Utah* y *Florida* desembarcaron en Veracruz.

Cuatro días después, los embajadores de Argentina, Brasil y Chile, en Washington, ofrecieron sus servicios para lograr una solución amistosa. Carranza protestó vivamente por violación tan magna a nuestra soberanía nacional.

Ante la presencia de los embajadores de las tres naciones sudamericanas, se llevaron a cabo negociaciones entre México y Norteamérica en *Niagara Falls*. La conclusión de ellas fue la promesa mexicana de que Huerta se retiraría del poder. Wilson deseaba que Francisco S. Carvajal, ministro de la Suprema Corte, ocupara la presidencia al desocuparla Huerta, y en tal sentido presionó para que fuera nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Cinco días después de este nombramiento, el 15 de julio de 1914, Huerta renunció como Presidente de la República, y por mandamiento constitucional Carvajal alcanzó la presidencia.

Huerta abandonó el país y se dirigió a los Estados Unidos donde, después de algunas peripecias, murió.

*F.* A fines de 1913, el movimiento constitucionalista alcanzó su apogeo. En los últimos días de noviembre Álvaro Obregón tomó Culiacán; el 15 de noviembre, Villa entró en Ciudad Juárez sin haber disparado ni un tiro, y casi dos meses después venció en Ojinaga. Como un rayo fue dominando todo Chihuahua; el 2 de abril de 1914 se apoderó de Torreón.



Pablo González tomó Ciudad Victoria y Eulalio Gutiérrez realizó lo mismo con Matehuala. Los constitucionalistas se impusieron en todo el norte del país; imperaban en los Estados de Puebla, Veracruz y San Luis Potosí. En Michoacán, Amaro y García Aragón hicieron guerra de guerrillas. El avance constitucionalista hizo suyos a Saltillo, Tepic, Zacatecas, Guadalajara y Acapulco.

Al renunciar Huerta, las dos terceras partes del país estaban en manos del movimiento social. Carvajal quiso realizar la transmisión del gobierno mediante el procedimiento señalado en la Constitución, pero Álvaro Obregón y Lucio Blanco llegaron a Teoloyucan, situado a treinta kilómetros de la capital. Carvajal huyó al extranjero. Iturbide, gobernador del Distrito Federal, y Álvaro Obregón firmaron los Tratados de Teoloyucan, que concretaron la entrega de la Ciudad de México, así como el movimiento de las fuerzas militares en la República.

El 20 de agosto de 1914, Venustiano Carranza entró en la ciudad de los volcanes. Cinco días antes había llegado el general Álvaro Obregón.

G. Aparentemente se respiraba tranquilidad, pero gérmenes de discordia dividían a los jefes del movimiento renovador que se disputaban el poder: Carranza, Villa y Zapata.

El distanciamiento entre Villa y Carranza empezó en plena lucha contra Huerta. El primer resentimiento de Villa contra el *Varón de Cuatro Ciénegas* se debió al nombramiento de Obregón como jefe de las operaciones militares en los Estados de Sonora y Chihuahua; después, al tratar Villa de fusilar al general Manuel M. Chao, Carranza lo impidió con una orden terminante.

Las dificultades y diferencias de criterio se agudizaron con la indicación que Carranza giró a Villa de reforzar las tropas de Natera para que éste tomara Zacatecas; no sólo no obedeció, sino que el 23 de junio Villa se apoderó de Zacatecas en contra del mandato de Carranza. Las diferencias por el momento se zanjaron con el Pacto de Torreón, firmado el 9 de julio de 1914, el cual ratificó la idea de que la lucha no era sólo política, sino principalmente social.

Una de las primeras preocupaciones de Carranza al entrar en la Ciudad de México fue el deseo de entenderse con Zapata. Le escribió invitándolo a entrevistarse con él, a lo que Zapata le contestó: “usted y los demás jefes del Norte firmen el acta de adhesión al referido Plan de Ayala y lealmente se sometan a todas las cláusulas del mismo, porque de lo contrario no habrá paz en nuestro país”. Los jefes zapatistas, Genovevo de la O. y Jesús H. Salgado, también le escribieron a Carranza, urgiéndole a subordinarse al Plan de Ayala y a decirles cuál era su pensamiento social.

Ante la intransigencia del jefe suriano, Carranza todavía hizo un esfuerzo por entenderse con él; comisionó a Luis Cabrera y a Antonio I. Villarreal para que conferenciaran con aquél, pero éstos nada lograron.

Carranza convocó a una convención en la Ciudad de México, y mandó a Obregón para invitar personalmente a Villa; éste lo apresó y poco faltó para que lo mandara fusilar. Villa dio el golpe de gracia a su insubordinación, al enviar a Carranza un telegrama donde le informó: “que esta División no concurrirá a la Convención que ha convocado y desde luego le manifiesto su desconocimiento como Primer Jefe de la República, quedando usted en libertad de proceder como le convenga”.

*H.* El 1o de octubre principió la Gran Convención. Las sesiones se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados, y allí Carranza expuso la trayectoria política y social que había seguido y debía seguir el movimiento social mexicano; acto continuo presentó su renuncia, ésta no le fue aceptada.

Como los villistas adujeron como razón de su ausencia de la Convención el lugar donde se celebraba, por estar controlado por Carranza, éste acordó trasladarla a Aguascalientes. Se invitó a participar a los zapatistas. El 17 de octubre se presentó Villa a la Convención, la cual se declaró soberana.

La asamblea acordó tomar como bandera del movimiento el Plan de Ayala y después de serias discusiones, nombró presidente provisional de la República, por el término de veinte días, a Eulalio Gutiérrez. Carranza al enterarse de este hecho, desconoció a la Convención, y ante el avance de las tropas de Villa, que había sido nombrado jefe del Ejército Convencionalista, el primer jefe del Ejército Constitucionalista se dirigió a Veracruz.

El 6 de diciembre de 1914 Zapata y Villa entraron en la Ciudad de México, donde los asesinatos, robos, plagios y violaciones, estuvieron a la orden del día.

Eulalio Gutiérrez no pudo gobernar, Villa era quien daba toda clase de órdenes, y ante la amenaza de perder la vida, huyó rumbo a San Luis Potosí, pero antes de llegar a dicho lugar fue derrotado por las fuerzas leales a Carranza.

El 23 de noviembre de 1914, los norteamericanos abandonaron el suelo mexicano después de haberlo profanado por más de siete meses, dejando en la Nación una herida muy honda y amarga.

Después de Gutiérrez, asumió el mando de la bamboleante República, el presidente de la Convención, González Garza.

*I.* El 12 de diciembre de 1914 Carranza, en Veracruz, adicionó el Plan de Guadalupe. El plan político se convirtió en social. El movimiento social mexicano empezó a florecer; a la idea siguieron la acción y las reformas legislativas.

En las adiciones al Plan del 26 de marzo de 1913, Carranza empezó haciendo una historia del movimiento a partir de la usurpación huertista. Allí recalcó la deslealtad de Villa, su insubordinación y la serie de medidas tomadas para tratar de evitar al país más luchas estériles, acusó a Villa de tratar de frustrar el triunfo del movimiento, y reafirmó la validez del Plan de Guadalupe hasta que pudiera restablecerse la vigencia de la Constitución. Creyó conveniente que el pueblo conociera el pensamiento del Ejército Constitucionalista. A continuación expidió siete artículos, de los cuales el más importante es el segundo por ser la base social del movimiento social carrancista. El mencionado artículo dice:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuesto a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.<sup>12</sup>

En este artículo se fundaron la Ley del 6 de enero de 1915, la Ley de Relaciones Familiares y la Ley del Municipio Libre. La primera es la Ley de la Reforma Agraria, la cual fue redactada por Luis Cabrera, y comienza exponiendo las razones del descontento en las poblaciones agrícolas, por el despojo de sus tierras, y reconoce “la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia

<sup>12</sup>*Planes políticos y otros documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, pp. 58-64. (Existe también la versión editada por SRA-CEHAM de 1981.)

y como la única forma efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”. Al terminar lo que podríamos llamar la exposición de motivos, vienen las medidas concretas contenidas en doce artículos; en el primero, se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a pueblos o comunidades hechas en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; y las que se hubieren realizado ilegalmente por cualquier autoridad federal a partir de 1856, así como los apeos y deslindes realizados en los mismos términos anteriores; el artículo 3o establece que los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos, podrán obtener que se les dote del terreno necesario, mediante expropiaciones a cargo del gobierno federal; el artículo cuarto crea organismos necesarios para poder actualizar los artículos anteriores; del artículo sexto al décimo se establece el procedimiento necesario para la restitución de tierras a los pueblos; el once indica que una ley reglamentaria “determinaría la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos y la manera de dividirlos entre los vecinos quienes entretanto los disfrutarán en común.<sup>13</sup>

Esta ley es el principio, el cimiento, de toda nuestra reforma agraria y antecedente de la nueva Constitución.

Entre otras reformas sociales de vital interés, en los primeros años de nuestro movimiento social, se pueden mencionar las siguientes:

Pastor Rouaix, gobernador de Durango, expidió el 3 de octubre de 1912, la primera ley agraria de este periodo.

El gobernador de Nuevo León, general Antonio I. Villarreal, publicó un decreto prohibiendo exigir trabajos personales en compensación de deudas.

El 23 de agosto de 1914, en Aguascalientes, se estableció el descanso hebdomadario y una jornada máxima de trabajo de ocho horas.

El general Pablo González ordenó abolir en los Estados de Puebla y Tlaxcala, las deudas de los indigentes en el campo y en las ciudades.

Domínguez, gobernador de Tabasco, ordenó la abolición de deudas y un horario máximo de ocho horas de trabajo.

Eulalio Gutiérrez, en San Luis Potosí, estableció salario mínimo, duración máxima de nueve horas de trabajo, suspensión de las tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores.

En Jalisco, Manuel M. Diéguez expidió un decreto sobre el trabajo con las ideas anteriores, y vacaciones.

Aguirre Berlanga publicó una ley del trabajo donde, como ideas no apuntadas en sus predecesoras, se encuentra la prohibición del trabajo de los

<sup>13</sup>Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria en México. 1493-1940*, México, Talleres de Industrial Gráfica, 1941, pp. 270-274.

menores de nueve años y reglamentación del trabajo a destajo. Cándido Aguirre expidió la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, Salvador Alvarado publicó en Yucatán las leyes de trabajo, agro, hacienda, catastro y municipio libre, conocidas como “Las cinco hermanas”.

El 24 de mayo de 1915, Villa expidió una ley agraria; lo más importante de ella es que trata de crear y reglamentar la pequeña propiedad rural.

La Convención también promulgó su reglamentación social: pequeña propiedad, fundación de bancos agrícolas, “precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores...: leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor... Dar garantías a los trabajadores reconociéndoles el derecho de huelga y boicoteo”.

Álvaro Obregón, en Celaya, fijó el salario mínimo para la parte del territorio nacional gobernado por el constitucionalismo.<sup>14</sup>

Carranza le dio el mando de sus fuerzas a Obregón para que se enfrentara a Villa. La designación fue acertada, en virtud de que cumplió con su misión. El 5 de enero, Obregón tomó Puebla y el 28 del mismo mes se apoderó de la Ciudad de México. En los últimos días de marzo entró en Querétaro; el 14 de abril de 1915 tomó Celaya, donde fue atacado por Villa, los días 6, 7, 13, 14 y 15 de mayo; la lucha continuó entre Silao y León, y terminó en los alrededores de la ciudad de Aguascalientes el día 10 de julio. En estas cuatro batallas Villa fue derrotado, y aunque siguió presentando peleas durante todo el año de 1915, fueron de poca importancia. La gran derrota la sufrió en Aguascalientes, de la cual nunca pudo reponerse; después, fue vencido principalmente en Agua Prieta y en Hermosillo.

Obregón, sucesivamente, ocupó San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Valle de Santiago, Saltillo y Torreón.

Para el triunfo del constitucionalismo fue necesario acabar con las insubordinaciones de Santibáñez en Tehuantepec y de Ortiz Argumedo en Yucatán.

El 10 de junio González Garza fue sustituido por el licenciado Francisco Lazos Cházaro, y el 14 el gobierno convencionalista se trasladó a Toluca, donde comenzó a disolverse.

El 19 de octubre de 1915, Norteamérica reconoció al gobierno de Carranza como *de facto*. Villa, al enterarse, montó en cólera y mandó fusilar a cinco norteamericanos que viajaban en el tren de Ciudad Juárez a Chihuahua. Pero, el suceso más grave fue su invasión al territorio norteamericano; en el pueblo de Columbus mató, hirió y saqueó.

<sup>14</sup>Sobre otros decretos de reformas sociales en esta etapa del movimiento puede consultarse Gabriel Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, pp. 22-23.

Con el triunfo en la mano, Carranza inició un recorrido por algunos Estados, pronunció discursos y reafirmó la proximidad de las reformas sociales.

Los primeros meses de 1916 fueron agitados por la baja incesante del valor del papel moneda; los que más sufrían con esta situación eran los trabajadores. En la capital, el 22 de mayo, se declararon en huelga varios sindicatos, como los electricistas, tranviarios, etcétera. Esta huelga se acabó a cambio de un aumento miserable, que se convirtió en una ficción en menos de treinta días por una nueva depreciación monetaria. Los trabajadores entonces exigieron que se les pagara en monedas de oro. El 31 de junio, la Federación de Sindicatos de Obreros del Distrito Federal declaró la huelga general por sorpresa. Carranza la aplastó inmediatamente y ordenó la aplicación de la Ley de enero de 1862; conforme a ella, sólo se podían aplicar dos penas: ocho años de prisión o la muerte.<sup>15</sup>

El primer movimiento social del siglo XX aconteció en México, se le denomina Revolución Mexicana, y se desarrolló en dos etapas claramente diferenciadas:

- a) la primera, es fundamentalmente política, con algunos aspectos sociales, cuyo dirigente indiscutido fue Francisco I. Madero; transcurrió de 1909 a 1913.
- b) la segunda, es fundamentalmente social, con aspectos políticos diversos. El dirigente principal fue Venustiano Carranza, pero destacaron con luz propia Emiliano Zapata, Francisco Villa y Álvaro Obregón, así como diversos jefes del movimiento armado; transcurrió de 1913 a 1916.

El fruto más importante de la llamada Revolución Mexicana es la Constitución de 1917.

### Decreto convocatorio

A. En el periodo de 1913 a 1916 que comprende nuestro movimiento social, no se encuentra ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva, salvo el ya mencionado discurso de Hermosillo, pronunciado por Carranza.

Difícil es precisar cuándo nace la idea de crear una nueva Norma Fundamental, quién o quiénes son sus progenitores. Silva Herzog afirma que fue una

<sup>15</sup>Silva Herzog, *op. cit.*, t. II, pp. 196-197.

sorpreza para la mayoría de la Nación que Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente.

El pensamiento de la reacción, personificado en Jorge Vera Estañol, piensa que se llega a nuestra Constitución actual por un pacto entre Carranza, Obregón y González; dicho pacto, según este autor, contenía tres cláusulas: *a)* convocar a un Congreso Constituyente integrado por personas adictas a Carranza, *b)* adopción de una nueva Constitución basada en el modelo de la Carta de 1857, aunque modificada con el propósito de concentrar los máximos poderes en el Ejecutivo, e investir a los poderes públicos de amplias facultades, para que dispusieran de la riqueza nacional, *c)* reparto del poder entre Carranza y sus generales, tocándole al primero la Presidencia de la República. El mencionado autor dice deducir su opinión de los decretos promulgados por Carranza el 14 y 19 de septiembre de 1916.

Para Portes Gil, la Constitución de 1917 “se logró indudablemente, gracias a la testarudez, a la tesonería, a la visión intuitiva de Carranza, que no cejó un momento ni admitió componenda alguna para volver al orden constitucional”.

Para Romero Flores, la razón de una nueva Constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, se cumplían porque el pueblo las hacía cumplir con las armas en la mano; tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible por el corte liberal e individualista de ésta.

Djed Bórquez opina que la idea de hacer una nueva Constitución brotó de todas partes: de los altos jefes de gobierno, de los militares y de los civiles, preocupados por estructurar jurídicamente el movimiento iniciado en 1910.

González Ramírez afirma que la idea de convocar a nuestro Congreso Constituyente se encuentra en la contestación que Carranza dio a una solicitud de Obregón y Villa, en septiembre de 1914.

Estos últimos le pedían al primer jefe que encontrara solución al problema agrario, a lo cual Carranza contestó: “Las demás proposiciones, de trascendentalísima importancia, no pueden considerarse objeto de discusión y aprobación entre tres o cuatro personas, sino que deben discutirse y aprobarse, en mi concepto, por una asamblea que puede tener imbibita la representación del país”.<sup>16</sup>

Ferrer Mendiola asevera que ese pensamiento se encuentra en el cable que Carranza envió al licenciado Eliseo Arredondo, su representante en Washington, el 3 de febrero de 1915 y en el que escribió que “... Cuando

<sup>16</sup>Manuel González Ramírez, *La Revolución Social de México*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 286. (Existe la edición de 1974, por el Fondo de Cultura Económica.)

la paz se restablezca, convocaré un congreso debidamente electo por todos ciudadanos, el cual tendrá carácter de constituyente para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha.”<sup>17</sup>

Considero que la verdadera razón para convocar al Constituyente de 1916 se encuentra en el pensamiento de Romero Flores.

La prensa hizo magna campaña a favor de un Congreso que reformara y adicionara la Constitución de 1857; el órgano semioficial de la primera jefatura, “el pueblo”, fue uno de los que más labor efectuó.

Félix F. Palavicini señaló, en varios artículos, la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente.

**B.** El 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto que reformó algunos artículos (4o, 5o y 6o) del Plan de Guadalupe. En los considerandos explicó que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ella se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros dos Poderes, creando una nueva tiranía. Que el gobierno podría establecerse por las reformas expedidas por la primera jefatura, pero ello sería objeto de las más acérrimas críticas por parte de los enemigos del movimiento social; por lo que el camino más indicado, le parecía que era convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual, la Nación expresara su voluntad. Comentaba que si no se seguía el cauce que la misma Constitución establecía para convocar al Constituyente, ello no constituía ningún obstáculo, pues opinaba que la modificación constitucional sólo se podía realizar en la forma que señalaba la Norma Fundamental; no obstante, lo anterior no quería decir que ello fuera impedimento para el libre ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo. Además agregaba, nadie había puesto en duda la legitimidad del Congreso Constituyente de 1856-57, a pesar de que para su creación no se había seguido el procedimiento que establecía la Constitución de 1824; por estas razones no veía la manera en que se podría objetar la legalidad del nuevo Constituyente y la legitimidad de su obra.

La razón asiste a Carranza, la fuente del nuevo Constituyente no era el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país, la

<sup>17</sup>Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 28. Con este criterio coincide Manuel González Oropeza, quien, a su vez, cita a Félix F. Palavicini, “El Congreso Constituyente Federal de Querétaro” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 147-148. Véase Miguel de la Madrid, “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano” en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 447.



vida que sufría y exigía mejorar, los miles y miles de viudas y huérfanos, que anhelaban que la sangre del ser querido brotara en una realidad de mejoría para su precaria condición económica. La fuente del nuevo Constituyente fue el movimiento social de la segunda década del siglo XX.

Al terminar los considerandos, vienen seis artículos donde se establece que se expedirá convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y Territorios mandarían un diputado propietario y un suplente, por cada sesenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil. Si algún Estado o Territorio no alcanzaba la cifra indicada, de todos modos elegiría un diputado propietario y un suplente. Los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieren colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se previó que el primer jefe entregaría un proyecto de Constitución reformada al Congreso Constituyente, y que éste no podría ocuparse de otro asunto, sino del mencionado proyecto. Se señaló el tiempo máximo de dos meses para que el Constituyente desempeñara su función, y verificadas las elecciones de los Poderes federales, el primer jefe presentaría un informe sobre su administración y entregaría el cargo a quien el pueblo eligiera como Presidente.

C. Con base en este documento se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que esa Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro, y quedaría instalada el primero de diciembre de ese año de 1916. En el artículo segundo se señalaba el día 22 de octubre para la elección de los diputados constituyentes; se establecía que el mismo Congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre las mismas; se señalaba a quienes se consideraría como vecinos del Estado, se preveía que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre; después, se indicaba la forma en que los diputados debían prestar juramento para entrar en funciones; se prenotaba la presentación del proyecto de reformas por parte de Carranza, y se ordenaba que aprobada la Constitución debían prestarle juramento todas las autoridades públicas.

Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos, el de mayor fuerza y prestigio fue el Partido Liberal Constitucionalista, que estuvo integrado por los hombres que habían hecho posible el triunfo del movimiento constitucionalista. El voto del pueblo les dio abrumadora mayoría de curules.

Según la convocatoria, la primera junta debió efectuarse el 20 de noviembre, pero como se suspendió el servicio de trenes de pasajeros, Carranza autorizó que la primera reunión con validez fuera la del día 21,

día en el cual sí se reunió quórum; estuvieron presentes ciento cuarenta presuntos diputados, se nombró como primer presidente del Colegio Electoral a Antonio Aguilar, por haber sido de la letra a, el primer presunto diputado presente.

Cuando el Congreso iba a inaugurar sus labores se presentó una comisión del pueblo de Querétaro, integrada por mujeres, hombres y niños; el trabajador Rafael Jiménez tomó la palabra en nombre del grupo:

...Estos que estamos aquí, somos los representantes de todo el pueblo queretano, que viene a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases incommovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política, y social del pueblo mexicano.

En nombre de la Asamblea contestó Aguirre Berlanga: “Estad seguros, id a decirlo a todos nuestros compañeros, que abrigamos el anhelo más grande, más intenso, para alcanzar el triunfo definitivo de la revolución.”<sup>18</sup>

Es preciso comentar, otra vez, el pensamiento reaccionario. Afirma Vera Estañol que,

la creación de un Poder Constituyente especial, la integración de éste en términos contrarios a la Constitución de 1857 y la exclusión de la mayoría consciente del país en los procedimientos electivos, si revolucionariamente hablando fue un perjurio al Plan de Guadalupe, políticamente no tuvo otra figura, que la del desconocimiento flagrante de aquel mismo régimen constitucional que la revolución ofreció restablecer como por el hecho de que, pretendiendo ésta ser de tendencias democráticas, repudió la voluntad nacional para imponer a su albedrío la de los ciudadanos armados.<sup>19</sup>

La opinión transcrita es errónea, en virtud de que la votación se llevó a cabo con participación de los ciudadanos que depositaron su voto por el candidato o partido que más los convenció, y respecto a la crítica de no haberse seguido el procedimiento de la Constitución de 1857, el mencionado autor se hace discípulo de la escuela formalista, que sólo se interesa por la forma, sin ocuparse de la vida que vibra dentro de ella. En términos de derecho procesal, podemos decir que les preocupa el continente y no el contenido, y es esto último lo verdaderamente importante, porque el derecho es vida que goza y sufre y, para superarse, se otorga a sí misma un nuevo orden jurídico.

<sup>18</sup>Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Botas. 1938, pp. 116-117.

<sup>19</sup>Vera Estañol, *op. cit.*, p. 499.

## Colegio electoral

A. El día 21 de noviembre de 1916 se efectuó la primera junta preparatoria del Colegio Electoral. Dicha sesión se llevó a cabo en la Academia de Bellas Artes de Querétaro, que “era una antigua capilla pintada de blanco. Tendría como diez metros de anchura y veintidós de largo. Estaba bien iluminada durante el día; por los tragaluces le entraba el sol”.<sup>20</sup>

Una vez retirada la comisión del pueblo queretano, se procedió a elegir la mesa que presidiría las juntas preparatorias, quedando como presidente de ella el ciudadano Manuel Amaya; Heriberto Jara e Ignacio Pesqueira, como primero y segundo vicepresidente, respectivamente; y fueron nombrados como secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

El procedimiento que se seguiría en las juntas preparatorias había sido trazado en los decretos expedidos por Carranza. Terminada la votación mencionada, se procedió a nombrar, en escrutinio secreto, las dos comisiones que revisarían las credenciales de los presuntos diputados. Una de las comisiones quedó integrada por quince “presuntos diputados”, su misión consistió en estudiar y rendir dictamen sobre la legitimidad de las credenciales presentadas por los futuros miembros del Congreso Constituyente.

La segunda comisión se formó por tres personas, cuya misión fue examinar las credenciales de los integrantes de la primera comisión.

La primera comisión quedó compuesta por Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Francisco J. Múgica, Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Cabrera, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Ernesto Meade Fierro, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno, Guillermo Ordorica, Rafael Ezpeleta y Alfonso Cravioto. En la segunda comisión figuraron: Ramón Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Perusquía, aunque se encontraban ausentes Múgica y Meade Fierro.

B. La segunda junta preparatoria tuvo lugar el día 25 de noviembre, y resultó de mayor relieve que la anterior. La Asamblea escuchó, comentó y articuló argumentos a favor y en contra del dictamen de la segunda comisión, que se refería a la legitimidad de las credenciales de los miembros de la primera comisión. José María Rodríguez leyó dicho dictamen. De las quince credenciales, se aprobaron catorce; no la de Carlos M. Ezquerro, del tercer distrito electoral de Sinaloa, por no existir expediente, ni credencial, pero la principal razón estribó en que había servido al gobierno de la Convención, ya que había trabajado en la Administración Principal del Timbre del Distrito

<sup>20</sup>Bórquez, *op. cit.*, p. 115.

Federal. Asimismo, la comisión consideró que a los licenciados Ordorica, Rivera Cabrera, Cravioto y Ancona Albertos, aunque habían servido al régimen de Huerta, no les eran aplicables las prohibiciones del artículo cuarto de la Ley Electoral, porque Carranza había enviado un telegrama a Aguirre Berlanga, donde informaba que los mencionados líneas arriba, habían prestado servicio al Constitucionalismo, que él les había ordenado continuar laborando en el Congreso federal como diputados, con el fin de obstaculizar la labor de Huerta.

Tanto el caso Ezquerro como el de los ex-diputados del año 1913 levantaron comentarios e iniciaron los discursos importantes del Colegio Electoral.

El señor Ezquerro pidió la palabra para defenderse, afirmó que, engañado por la personalidad de Eulalio Gutiérrez fue que había aceptado su cargo del Timbre. En forma decente atacó a Palavicini, a quien atribuyó las críticas que había recibido en el periódico *El Universal*.

Martínez de Escobar fue el primero que atacó el dictamen de la segunda comisión, dijo percibir parcialidad en el dictamen, debido a que a los diputados de la época de Huerta únicamente un telegrama de Carranza los había salvado de toda culpabilidad; aunque no lo expresó, en el fondo del discurso, latió la interrogación de si realmente Carranza había dado, en aquel entonces, las instrucciones que narraba el mencionado telegrama.<sup>21</sup>

El general Francisco J. Múgica propuso que el señor Ezquerro y los diputados del grupo renovador fueran tratados en forma similar, ya que la única justificación a la conducta de los ex-diputados, en los primeros meses de 1913, era el aludido telegrama de Carranza. Se extrañó de la actitud del primer jefe, ya que en el Plan de Guadalupe se dio un plazo de treinta días para que las autoridades federales y locales desconocieran a Huerta. La Asamblea votó en contra del dictamen respecto a Ezquerro.

En la tarde de ese mismo día, veinticinco de noviembre, comenzó la tercera junta preparatoria. El presidente declaró electos diputados a los catorce miembros de la primera comisión. La segunda comisión presentó su nuevo dictamen, en el que se aceptaba a Ezquerro como diputado. Las opiniones se dividieron. Cepeda Medrano y Céspedes manifestaron que el dictamen asentaba un pésimo antecedente, pues un telegrama no es una credencial. Ezquerro afirmó que el telegrama que lo acreditaba como diputado era un documento público, por estar firmado por el presidente de la junta computadora de su distrito electoral.

<sup>21</sup>*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. I, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, pp. 58-59.

Limón, ante los ataques a la documentación de Ezquerro, preguntó dónde quedaba el fallo de la Asamblea del día anterior. El presidente le contestó que fue un fallo contra el dictamen y no a favor del presunto diputado. La comisión pidió un plazo de veinticuatro horas para rendir otro dictamen sobre el caso Ezquerro.

La Ley Electoral establecía que los quince miembros de la primera comisión formarían cinco secciones, integrada cada una de ellas con tres personas, el primero de los cuales sería el presidente, y el tercero, el secretario.

El secretario de la primera sección era Ezquerro, lo cual fue motivo de nueva polémica, que resultó fatigosa.

El presidente Manuel Amaya dio la palabra a la segunda sección revisora, la cual presentó el dictamen de dieciséis credenciales que debían aprobarse por la Asamblea y pidió tiempo para seguir analizando las que restaban. Del dictamen de esta sección dictaminadora, Ibarra objetó la aprobación de Fernando González Roa, como diputado suplente, por sus ideas reaccionarias y servicios a los gobiernos usurpadores; como presentó pruebas, la Asamblea apoyó la objeción de Ibarra.

C. En el Teatro Iturbide, el lunes 27, se efectuó la cuarta junta preparatoria. Continuó ocupando la atención de los constituyentes el caso Ezquerro, cuya credencial al final fue aprobada, con lo cual se cerró una discusión que había ocupado demasiadas sesiones del precario tiempo con que se contaba para dictaminar tantas credenciales de presuntos diputados. La razón de la minuciosidad en ese expediente la encontramos en las palabras de Lizardi, quien dijo: “Este es el primer caso concreto que se nos presenta, y es necesario que la Asamblea se fije que va a sentar un precedente...”<sup>22</sup>

La quinta junta preparatoria se llevó a cabo en la tarde del día veintisiete. Cravioto pidió la palabra para señalar el poco tiempo de que se disponía para discutir tantas credenciales, por lo cual propuso que las secciones de la primera comisión leyeran los dictámenes aprobatorios, los cuales serían sometidos a la consideración de la Asamblea en una sola votación. Gracias a que fue tomada en cuenta la proposición, esa tarde, las secciones 1, 2, 4 y 5 propusieron a la Asamblea la aprobación de 98 credenciales; de ellas, todas fueron aprobadas por el Colegio Electoral, menos 14, que fueron impugnadas por presuntos diputados. De estas credenciales impugnadas, la primera en discutirse fue la de Bolaños, a quien se acusó de escribir artículos alabando al general Díaz. A pesar de la acusación, su credencial fue aprobada y con ello la sesión finalizó.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 107.

Debe anotarse que la mayoría de las credenciales presentadas a consideración de la Asamblea contenían irregularidades, en algunas no existía expediente electoral; en otras, el acta de cómputo se presentaba para aprobación a pesar de no existir documentos convincentes, y así se hizo, ya fuera porque no había protesta contra el presunto diputado, o por no haber otro candidato. Si se hubiera tratado de ser más escrupuloso, el Colegio Electoral no hubiera terminado sus labores ni en un mes.

En la siguiente junta preparatoria, la sección tercera rindió su dictamen; propuso fueran aprobadas 27 credenciales, de las cuales 24 fueron aprobadas sin discusión y 3 separadas para discusión posterior. La sección primera presentó su proposición sobre las credenciales objetadas por los diputados. La primera correspondió a Rafael Martínez de Escobar, y el dictamen le fue favorable. Contra dicho dictamen habló Gilberto M. Navarro, quien manifestó que Martínez de Escobar fue amigo íntimo de Jorge Huerta; el aludido pidió la palabra para defenderse y expresó que Palavicini era quien había sugerido a Navarro la idea que éste había apuntado, y atacó duramente a Palavicini.

Según Palavicini, la razón por la cual se le atacaba estribaba en que era enemigo político de Jesús Acuña, entonces ministro de Gobernación, y Martínez de Escobar era protegido de éste. El resultado de estos debates fue la declaración de Martínez de Escobar como diputado propietario por el primer distrito electoral de Tabasco.

La siguiente credencial objetada fue la de Ignacio Roel, de Baja California. El dictamen también le era favorable. La discusión se encauzó sobre si el constitucionalismo controlaba o no el Distrito norte de Baja California. Unos opinaron que sí, otros que no, porque allí la autoridad era el ex-federal Cantú. Algunos diputados pidieron que se solicitara al respecto un informe a la Secretaría de Gobernación; la opinión predominante fue que el Distrito norte de la Baja California era una guarida de reaccionarios y, por tanto, Roel era un enviado del pequeño dictador Cantú.

Múgica presentó argumentos convincentes a favor de Roel, esgrimió que si esa parte de nuestro territorio hubiese estado fuera de control de los constitucionalistas, hubiera sido excluida en la convocatoria al Congreso Constituyente, y pensó que admitir que Baja California estaba segregada del resto del país, sólo servía a la ambición e intereses de Norteamérica de anexarse cuanto territorio mexicano le fuera posible. En votación económica la Asamblea desechó el dictamen favorable a Roel.

*D.* En la séptima junta preparatoria, llevada a cabo en la tarde del martes 28 de noviembre de 1916, se aprobaron seis credenciales objetadas, de las cuales la sexta provocó una de las discusiones más agrias en el Colegio Electoral.

Correspondía dicha credencial a Félix F. Palavicini, del 5o distrito electoral del Distrito Federal. La comisión dictaminadora consideró que no era válida la credencial de Palavicini, porque se habían nulificado los votos emitidos en las casillas 25 y 26 del mencionado distrito, y porque se había violado la ley en dichas casillas electorales. El dictamen fue muy minucioso.

Lizardi afirmó que los votos nulificados por la sección dictaminadora eran válidos, analizó las causas de nulidad que establecía la ley electoral, para concluir que en ninguna de ellas cabían los argumentos emitidos en el dictamen. Asentó el hecho de que él había sido el presidente de la junta computadora de ese distrito, y aseguró que no habían existido anomalías; sí hizo notar el vehemente deseo existente en el Colegio Electoral de excluir del Congreso Constituyente a Palavicini y a Macías.

Martínez de Escobar pidió la palabra; por sus discursos anteriores se podía conocer desde antes de escucharlo, el contenido de su intervención; atacó sin piedad a Palavicini, lo acusó de casi todo, incluso de haber abandonado a Madero al principio de la Decena Trágica.

Dada la causa, vino el efecto, Palavicini se defendió bien e interpeló a Cándido Aguilar para que contestara si era verdad o no, que cuando fue secretario de Relaciones Exteriores se había visto obligado a destituir a Martínez de Escobar como abogado consultor de la Dirección de Consulados, por inepto. El interpelado contestó afirmativamente.

Medrano afirmó que los ataques a Palavicini y a Macías se debían al miedo que causaban estos personajes, por ver en ellos a enemigos de gran importancia en la política.

Cándido Aguilar puso de relieve que la intriga del presente caso la habían urdido Álvaro Obregón y Acuña, y terminó lamentando la pérdida de tiempo en estos asuntos, lo cual favorecía a intereses extranjeros que deseaban que no se firmara la Constitución a cuya discusión había sido convocado el Constituyente. El resultado de las anteriores polémicas fueron 142 votos en contra del dictamen y 6 a favor. Palavicini fue declarado diputado.

En la octava junta preparatoria se informó que no se podían presentar dictámenes sobre algunas credenciales por faltar los expedientes. Jara apuntó la necesidad de dictaminar sobre esas credenciales, aun sin expedientes, porque si no, se daría el caso de personas que actuarían como diputados con todas las prerrogativas, sin haber sido aprobadas sus credenciales. La Asamblea basada en esta idea, fijó término perentorio a las secciones revisoras, para que presentaran dictamen de las credenciales.

La primera sección revisora presentó dictamen aprobando la credencial de Heriberto Barrón. El presente caso es uno de los más tristes dentro del colegio Electoral. Aguirre Escobar dijo que el único mérito de Barrón era ser amigo de don Venustiano Carranza, pues en ideas era reaccionario y por

todos los medios había tratado de congratularse con Huerta y Félix Díaz, después del cuartelazo. Nadie pasó a la tribuna a defender a Barrón, y el dictamen fue rechazado por unanimidad.

Si la junta del 29 de noviembre en la mañana fue corta, la de la tarde, que ocupó el noveno lugar, fue una de las juntas más largas que celebró el Colegio Electoral.

En la novena junta preparatoria se aprobaron varias credenciales. El debate no suscitó asuntos de fondo, sí de alusiones personales. El caso más interesante fue el de Gerzayn Ugarte quien perteneció al grupo renovador, por lo que fue atacado por Martínez de Escobar e Hidalgo.

*E.* En la mañana del día 30 de noviembre se celebró la décima junta preparatoria. Se aprobaron las credenciales de siete diputados propietarios y ocho suplentes, se desechó el dictamen favorable al general Máximo Rojas por haber sido comandante militar en Tlaxcala al tiempo de su elección como diputado. Asimismo, se desechó el dictamen desfavorable a Federico Dinorin, por no haberse comprobado que tuviera fuerzas a su mando el día de la elección.

El debate sobresaliente de esta junta fue el referente a José Natividad Macías. El dictamen le fue favorable, pero en él se decía que era bien conocido el hecho de que Macías había acusado de robo al presidente Madero. Palavicini y Cravioto se levantaron a defender a Macías y lograron convencer a la Asamblea de que éste era un hombre de ideas revolucionarias, amigo de la familia Madero, y falso el cargo que le hacían los señores encargados del dictamen. Manifestaron cómo Macías despreció los puestos que le ofreció el gobierno de Huerta y cómo se dedicó a atacar al gobierno usurpador.

Martínez de Escobar atacó a Macías, dijo dudar que el aludido fuera revolucionario y lo llamó perverso; volvió a arremeter en contra de Palavicini y habló de consignar al diputado tabasqueño al Gran Jurado; dijo que Cándido Aguilar se había prestado para intrigas de Palavicini; el general veracruzano se levantó para protestar. Varios diputados querían hablar y todos ellos lo hicieron al mismo tiempo, lo que trajo consigo magna confusión; se oían gritos y la campanilla del presidente de la Asamblea tratando de imponer orden. No se permitió que nadie hablara y se pasó a votar el dictamen controvertido, el cual fue aprobado por los presuntos diputados.

En la insistencia de no permitir la entrada al Constituyente, de Palavicini, Macías, Ugarte, etcétera, encontraron una división ideológica. Estos eran considerados conservadores. La ofensiva en contra de ellos era dirigida desde fuera del Congreso Constituyente por poderosos personajes políticos de ideas “de izquierda”, como el general Obregón, Jesús Acuña y Roque Estrada.



En la oncenava junta preparatoria se aprobaron 17 credenciales de diputados propietarios y 13 de suplentes; la única credencial que causó polémica fue la de Rubén Martí, quien había nacido en Cuba, pero se había nacionalizado mexicano.

Limón expresó que Martí estaba incapacitado para ser diputado por determinar la Constitución como requisito para tal puesto ser mexicano por nacimiento.

El diputado Álvarez señaló que el señor Limón estaba en un error, pues lo que la Constitución señalaba como requisito era ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos. La credencial de Martí fue aprobada.

*F.* El día 1o de diciembre, o sea al día siguiente a la junta que se comenta, Venustiano Carranza debía rendir su informe ante el Congreso Constituyente; sin embargo, el Colegio Electoral no pudo terminar de dictaminar las credenciales de todos los presuntos diputados, labor que continuaría en los días siguientes.

El artículo 9o del decreto de 27 de octubre, en su primera parte, ordenaba:

Concluida la discusión de las credenciales, la que deberá quedar terminada a más tardar en la sesión de la mañana del 30 de noviembre, se procederá a nombrar la mesa que ha de presidir todas las sesiones del Congreso Constituyente, la que se compondrá de un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, los que serán electos en escrutinio secreto y por mayoría de votos en un solo acto o en actos sucesivos, según lo acordare el Congreso en votación económica.

Para cumplir con la parte segunda del anterior artículo, se efectuó la votación de la mesa directiva, la cual fue integrada por Luis Manuel Rojas como presidente, Cándido Aguilar y Salvador Torres González como primero y segundo vicepresidente respectivamente, y Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José Truchuelo y Antonio Ancona Albertos, como primero, segundo, tercero y cuarto secretario, respectivamente.

La nueva mesa directiva tomó posesión de su cargo. Luis Manuel Rojas protestó cumplir “leal y patrióticamente” su cargo de diputado constituyente. Enseguida tomó la protesta de rigor a los diputados y declaró: “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto del 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido.”<sup>23</sup>

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 376.

Para conmemorar la instalación del Congreso Constituyente diez diputados pronunciaron discursos. Cándido Aguilar propuso que se terminara la lucha de personalidades que estaba teniendo lugar, para que se pudieran dedicar a la obra de las reformas constitucionales. Los diputados que le siguieron en el uso de la palabra insistieron en la misma idea, y el diputado Dávalos afirmó:

Ayer existían disidencias entre nosotros porque éramos contendientes de credenciales; desde mañana vamos a convertirnos en colaboradores de libertades, desde mañana no habrá disidencias de ningún género; ¡el ideal está enfrente y se llama la Constitución! ¡adelante, hacia el ideal! ¡adelante para salvarle, para hacerle vivir!<sup>24</sup>

G. Dentro de las sesiones del Congreso Constituyente se llevaron a cabo 10 juntas del Colegio Electoral, la primera de ellas se celebró el 2 de diciembre y la última la noche del 25 de enero de 1917. El resultado de estas juntas fue la aprobación de 27 credenciales de diputados propietarios y de 26 credenciales de suplentes. Estas sesiones fueron cortas y de poca relevancia.

Las animadversiones personales que salieron a flote en esas sesiones restaron categoría al Colegio Electoral, e hicieron imposible que terminara sus funciones dentro del lapso marcado por la ley, pero nunca se debieron haber clausurado las juntas del Colegio Electoral casi al mismo tiempo que las sesiones del Congreso Constituyente.

## Proyecto de Constitución

A. La sesión inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaratoria de apertura del periodo único de sesiones.

Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de Constitución reformada.<sup>25</sup> En el mencionado discurso, el primer jefe explicó la situación sociopolítica del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló cómo los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían, y enumeró: el

<sup>24</sup>*Ibidem*, p. 381.

<sup>25</sup>Existió un proyecto anterior que fue el que elaboró la Secretaría de Justicia en 1916, el cual en algunos aspectos inspiró el proyecto de Carranza. Véase *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, t. II, p. 507.

Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres Poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central.

El proyecto de Constitución fue conocido por el Congreso hasta el día seis de diciembre. La demora se debió a que se mandó imprimir una copia del proyecto para cada diputado.

B. En las seis primeras sesiones ordinarias de nuestro Congreso Constituyente del siglo XX, los diputados se dedicaron a aprobar el dictamen de reformas al Reglamento Interior del Congreso General, que les fue presentado por una comisión. Dicho Reglamento no provocó ningún incidente digno de anotarse. También ocupó su atención la cuestión de nombrar a los miembros de las diversas comisiones que debían funcionar en los dos meses siguientes.

Las proposiciones de la mesa directiva para las comisiones de administración, corrección de estilo, peticiones, archivo y biblioteca, fueron aprobadas sin discusión. La referente al *Diario de los Debates* hubo de ser reformada.

Sin lugar a duda alguna, la comisión más importante era la de Constitución. La mesa propuso para integrarla a los diputados José N. Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio. Los tres primeros eran personas que estaban señaladas como de pensamiento conservador o de “derecha”, por lo cual esta proposición fue recibida desfavorablemente en el seno de la Asamblea. Hilario Medina tomó la palabra y opinó que las tres primeras personas señaladas para la comisión de Constitución estaban íntimamente relacionadas con el régimen de Carranza, y a su proyecto de Constitución; por ello, el parecer de la comisión iba a coincidir con el mencionado proyecto, lo cual traería como consecuencia que se suprimiría el contraste de ideas. A Medina le asistió la razón en su argumentación.

La mesa decidió declinar, considerando el clima hostil para su proposición de Comisión de Constitución, su facultad de proponer dichas candidaturas, dejando la responsabilidad a la Asamblea.

Los diputados se reunieron en grupos para deliberar sobre las personas que debían formar la discutida comisión. Empezaron a oírse nombres y se procedió a la votación. El resultado fue favorable a: Enrique Colunga con 144 votos, Francisco J. Múgica con 135, Luis G. Monzón con 132, Enrique Recio con 106, y Alberto Román con 87.

Los cinco miembros de la Comisión de Constitución gozaban de merecido prestigio en la Asamblea y eran considerados de ideas avanzadas.

Una vez nombrada la Comisión de Constitución, Fernando Lizardi leyó el Proyecto de Constitución que proponía Venustiano Carranza.

Dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto habían colaborado con los dos anteriores.<sup>26</sup>

C. Si comparamos el Proyecto de Constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente con la Carta Magna que regía en aquellos días, es decir, la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.

Las más notorias reformas que contenía el proyecto fueron:

La sección primera del título primero, en lugar de llamarse, “De los derechos del hombre”, se intituló “De las garantías individuales”.

En el artículo 1o la tesis fue y es: la Constitución señala las garantías individuales, que son producto de la voluntad del pueblo; inspirado éste en la idea del derecho natural.

En el artículo 3o: la laicización de la enseñanza en las escuelas oficiales, siendo gratuita la enseñanza primaria en las mencionadas escuelas.

En el artículo 5o se agregó el párrafo último: “El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”.

En el artículo 14 se agregó a la enumeración de razones por la cual nadie puede ser juzgado, ni sentenciado, la siguiente: “que no se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Se prohibió en los juicios penales “imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”. Estableció que en caso de lagunas de la ley, la fuente para resolver ésta, serían los principios generales del derecho.

En el artículo 16 se permitió a la autoridad administrativa, sólo en casos urgentes, detener a un acusado, pero dejándolo a disposición de la autoridad judicial. Señaló requisitos para el cateo, y se estableció que la autoridad administrativa sólo podía entrar en el domicilio para cerciorarse si se cumplen las disposiciones sanitarias, de policía y fiscales.

<sup>26</sup>Al respecto pueden consultarse: Alfonso Noriega, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 54, y Daniel Moreno, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967, p. 34.

En el artículo 21 se encargó al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, y la función investigadora quedó exclusivamente en sus manos.

El artículo 24 fue un texto nuevo: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley”.

“Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad”.

En el artículo 30 se abrió tímidamente las puertas al *jus soli*, al señalar que son mexicanos por naturalización: “a) Los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de origen”. Además, amplió los casos por los cuales se puede ser mexicano por naturalización.

En el artículo 31 se aumentaron las obligaciones de los mexicanos: I) Recibir educación primaria elemental y militar, y II) Realizar el servicio militar.

En el artículo 49 se ordenó expresamente que no se reunirían dos poderes en una sola “persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

En el artículo 67 se estableció que cuando el Presidente de la República convocara al Congreso, y éste se encontrara en receso, se celebrarían sesiones extraordinarias, en las cuales únicamente se podrían tratar las cuestiones relativas para las cuales había sido convocado.

En el artículo 73 se suprimieron facultades al Congreso de la Unión, entre ellas: la de prorrogar por treinta días el primer periodo de sus sesiones y la de conceder premio o recompensas por “servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad”.

El propio artículo estableció la división del Distrito Federal y territorios federales en municipios.

Al Congreso se le concedieron nuevas facultades:

“X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo”.

“XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano”.

“XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”.

“XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

“XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares”.

“Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.

En el artículo 79 se suprimieron dos facultades de la Comisión Permanente: I) Aprobar los nombramientos diplomáticos y II) Convocar por sí sola ó a petición del Ejecutivo al Congreso a sesiones extraordinarias.

En el artículo 82 se aumentaron los requisitos para ser Presidente de la República: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, “haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección” y no ocupar, el puesto de secretario o subsecretario de Estado, ni estar en servicio activo si pertenecía al Ejército, a menos que se separara de estos puestos 60 días antes de la elección.

En el artículo 83 se redujo el periodo presidencial a cuatro años.

En el artículo 84 se suprimió el sistema vicepresidente para reemplazar al Presidente, en caso de ausencia, por un sistema de: *a*) Presidente sustituto, cuando ocurra falta absoluta del Presidente, estando reunido el Congreso Federal, y presentes las dos terceras partes del número total de sus miembros, y es nombrado por mayoría absoluta de los presentes; *b*) el Presidente sustituto termina el periodo, o *c*) por un Presidente interino, cuando no está reunido el Congreso de la Unión, y lo nombra la Comisión Permanente, hasta que se reúna el Congreso en el siguiente periodo de sesiones.

En el artículo 89 se aumentaron las facultades del Ejecutivo: I) la concesión de indultos a reos sentenciados “por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios”; II) el nombramiento provisional de altos funcionarios del servicio diplomático y consular, así como del Ejército, cuando la Cámara de Senadores no se encontraba en sesiones, sometiéndolos a su aprobación cuando se reuniera, y III) la convocatoria al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cuando lo estimare conveniente.

En el artículo 96 se estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serían nombrados por el Congreso de la Unión, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero “si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo,

para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos”.

En el artículo 108 se suprimieron como causales para poder acusar al Presidente de la República: *a)* la violación expresa de la Constitución, y *b)* el ataque a la libertad electoral.

En el artículo 109 se estableció que la declaración de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, negando el permiso a proceder contra el acusado, no era “obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación”.

En el artículo 115 se consagró al Municipio Libre como la división política fundamental del país, y que en ningún caso las legislaturas locales tendrían menos de siete diputados propietarios.

Se suprimieron los artículos 125 y 126 de la Constitución de 1857. El primero de ellos declaraba como bienes sujetos a la jurisdicción federal: los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno federal, ya fuera al uso común, o al servicio público; en lo sucesivo, dentro del territorio de algún Estado, sería necesario el consentimiento de la legislatura local respectiva para que los bienes enumerados pudieran formar parte de la jurisdicción federal. El segundo artículo suprimido establecía el principio de la Supremacía Constitucional.

En el artículo 130 se otorgó a la Federación facultad exclusiva de gravar mercancías de importación, así como las de exportación, y las que pasaran de tránsito por el país, “Y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia”.

*D.* En el proyecto se encontraban nueve artículos transitorios, los cuales tenían principalmente por misión prever la forma en la que se integrarían los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, después de expedida la Constitución de 1917.

El proyecto del primer jefe estaba basado y seguía en líneas generales a la Constitución de 1857. Las reformas originales más sobresalientes fueron:

1. El predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
2. La fracción X del artículo 73, facultando al Congreso Federal a legislar sobre trabajo.
3. La idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevándose este principio a la categoría de norma constitucional, y
4. La ampliación de las garantías individuales.

No obstante, el proyecto también contuvo otras innovaciones o adecuaciones de cierta importancia.<sup>27</sup>

<sup>27</sup>Entre éstas podemos mencionar las siguientes: En el artículo 7o: Se prohibía que pudiera secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito en las infracciones a la ley cometidas por medio de la imprenta.

En el artículo 9o: Enumeró los casos en los cuales la autoridad podía disolver las reuniones.

En el artículo 18: Las penas de más de dos años de prisión se purgarían en colonias o presidios federales.

En el artículo 20: Se hicieron más explícitas las garantías del acusado, agregándose varias fracciones.

En el artículo 27: Se determinaron las autoridades competentes para el caso de expropiación. Restringió a las instituciones de beneficencia poseer capitales impuestos a intereses, las otras corporaciones y sociedades civiles o mercantiles sólo podrían poseer o administrar los bienes necesarios para que se cumplieran los fines de la institución. Se les prohibió a dichas sociedades poseer o administrar propiedades rústicas, con excepción del terreno indispensable para el establecimiento o los servicios de los objetos indicados en la propia Constitución.

En el artículo 28: Se agregó al monopolio estatal los servicios que no existía en 1857. Se confirmó expresamente el principio de la libre concurrencia, y se asentó que se castigaría la coalición de comerciantes, empresarios o transportadores que tuviera el propósito de evitar la competencia entre sí, y aumentar exageradamente los precios.

En el artículo 33: Se restringieron las facultades de los extranjeros, quienes en caso de ser deportados, no tenían recurso alguno en contra de esta determinación del Ejecutivo. La idea fue negar el amparo a los extranjeros en esos casos. Se les prohibió su incumbencia en asuntos políticos del país y se estableció la Cláusula Calvo respecto de sus bienes.

En el artículo 36: A las obligaciones del ciudadano de la República se le agregó la fracción quinta, la cual asentó: “Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

En el artículo 38: Se enumeraron 6 casos de suspensión de los derechos ciudadanos.

En el artículo 43: Se creó el Estado de Nayarit en el antiguo territorio de Tepic, y en el artículo posterior se incrementó el territorio del Distrito Federal.

En el artículo 48: Encontramos una nueva estipulación: “Las islas adyacentes de ambos mares que pertenecen al territorio nacional, dependerán directamente, del gobierno de la Federación”.

En el artículo 59: Se aumentó a 35 años el requisito de edad para ser senador.

En el artículo 63: Se estableció que si algún diputado o senador faltaba a sesiones diez días consecutivos, sin causa justificada, o sin previa licencia del presidente, se llamaría al suplente. En caso de no haber *quórum* en las cámaras, se citaba a los suplentes.

En el artículo 65: Se estableció que el periodo de sesiones empezaría el 1o de septiembre, y enumeró los asuntos de los cuales se ocuparía el Congreso en el periodo único de sesiones.

En el artículo 66: Se estableció que el periodo ordinario de sesiones no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año, y si las cámaras no se ponían de acuerdo sobre la fecha para clausurar las sesiones antes de la fecha indicada, resolvería el Presidente de la República.

Artículo 76: Suprimió la facultad exclusiva del Senado de: “Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden cons-



## Principales debates

A. En 1857, los debates sobre los derechos del hombre revistieron especial importancia, los discursos fueron de vibrante contenido, expresados en forma bella. En 1917, el capítulo de los derechos del hombre suscitó los más apasionantes debates: la enseñanza, el trabajo y la tierra. De estos dos últimos debates nació la primera declaración de derechos sociales consagrados en una Constitución.

El principio de la soberanía popular no fue discutido; los artículos 39 y 40 pasaron por el Congreso Constituyente sin motivar aclaración alguna, no así el 41, al cual, un diputado quiso cambiar de redacción y de alcance, pero su proposición no fue aceptada.

Se planteó el problema de si México se debe llamar “República Mexicana”, o “Estados Unidos Mexicanos”; la opinión de los diputados, decidida-

---

tucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado”.

En el artículo 94: Se señaló que la Suprema Corte de la Nación sólo podía funcionar en pleno.

En el artículo 95: Se aumentaron los requisitos para poder ser nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia:

I) “Poseer título profesional de abogado”, y “II). Gozar de buena reputación”.

En el artículo 103: Que, cuando las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales afecten únicamente intereses particulares, el actor puede escoger para que conozcan de ellas a los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y los del Distrito Federal y Territorios.

En el artículo 107: Explícitamente se detallaron procedimientos y formas del Juicio de amparo.

En el artículo 110: Encontramos una disposición antes no contenida en la Constitución: “No gozan de fueron constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior”.

En el artículo 111, párrafo último: Se concedió “acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación”, y cuando la Cámara de Diputados “declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga” dicha acusación ante los senadores.

En el artículo 121: Se establecieron las bases de una legislación federal para probar que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de un Estado son válidos y se le debe dar crédito en los demás Estados.

En el artículo 129: Se dispuso que “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí”, se prohibió al Congreso dictar leyes suprimiendo religión alguna, y se definió al matrimonio como contrato civil, que éste y los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, eran competencia únicamente de las autoridades del orden civil.

mente, se inclinó por la segunda denominación, en virtud de que es la propia del sistema federal, y México sólo debe ser una república federal. Este punto tampoco fue discutido.

En 1857, logro trascendente fue el germen del principio de la separación del Estado y la Iglesia, el cual se alcanzó con la legislación de la Reforma de 1859 a 1861. En 1917 este principio fue superado por el de la supremacía del Estado sobre las iglesias, en todo lo relativo a la vida pública. El debate sobre el artículo 130 es una de las cimas del Constituyente de 1917.

Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos se reúnan, discutan y resuelvan los asuntos concernientes a la cosa pública, aquellos nombran a sus representantes. La idea de la representación política quedó incólume en México en la segunda década del siglo XX. El Municipio, como división política fundamental, motivó interesantes debates.

El principio de la división de Poderes suscitó la expresión de varias ideas importantes. Truchuelo deseaba el equilibrio de los Poderes, por lo que se opuso a que se suprimieran facultades a la Suprema Corte, y se otorgaran al Ejecutivo facultades omnímodas. Bojórquez dijo que, en nuestra historia, el Poder Legislativo había sido una traba para el funcionamiento adecuado del Poder Ejecutivo, por esta razón se debía robustecer, dar fuerza a este último. Múgica pensó que al fortalecer al Ejecutivo, se garantizaba la estabilidad del régimen jurídico-político. Medina expresó que para el correcto funcionamiento del Poder Judicial, éste no debía tener facultades políticas. Martínez de Escobar afirmó que en México había existido un régimen cuasi presidencial; él deseaba un verdadero sistema presidencial, donde las facultades del Ejecutivo no pudieran ser esterilizadas por los otros Poderes. Las ideas anteriores dieron como resultado la creación de un Poder Ejecutivo fuerte.

*B.* Se habló mucho de la cultura y refinamiento de los constituyentes de 1857, y de la ignorancia y falta de preparación de los de 1917. Si bien es cierto que la generación constituyente liberal del siglo XIX agrupó a la intelectualidad de aquel entonces, formada por un grupo de hombres en el cual figuraron varios de los más ilustres que ha tenido México, la aseveración respecto a los constituyentes de 1917 no es exacta. No se puede negar que en los debates del siglo XX existieron siseos, ruidos con zapatos, gritos, interrupciones y alusiones personales molestas; sin embargo, gran parte de los discursos tuvieron interés y elevada categoría. Prueba de mi afirmación son los extractos de los discursos que he seleccionado. El Congreso se integró con la representación de todos nuestros núcleos sociales, hubo obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros, que desempeñaron dignamente su labor. También fueron diputados constituyentes: 62 abogados, 16 médicos,

16 ingenieros, 18 profesores, 14 periodistas, siete contadores públicos y dos farmacéuticos.<sup>28</sup>

Los debates sobresalientes, los de mayor importancia en el Constituyente mexicano de 1916-1917, fueron los relativos a la enseñanza, el trabajo, la cuestión religiosa y la tierra. Me ocupé de estos debates para poder comprender la labor de aquellos hombres que lucharon por legarnos un nuevo estilo de vida: más justo y más humano que el establecido en 1856-1857.

## Debate sobre la enseñanza

A. El primer debate de especial importancia lo suscitó el artículo 3o, el cual en el proyecto de Carranza decía: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos”.

La Comisión de Constitución, el 11 de diciembre de 1916, dio a conocer su dictamen sobre el artículo 3o, el cual no coincidía con el artículo correlativo del proyecto del primer jefe. En el dictamen se explicó que las ideas religiosas son las más abstractas, razón por la cual no pueden ser asimiladas por la mente infantil, creando en el niño una deformación psíquica; se explicó, también, cómo el clero ha sido en nuestra historia un elemento retrógrado, al anteponer los intereses de la Iglesia a los nacionales; que el objetivo del clero era apoderarse de la enseñanza, y más tarde usurpar las funciones del Estado. Por estas razones, la comisión propuso que la redacción del artículo 3o fuera la siguiente:

Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

La comisión entendió por enseñanza laica “la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad desengañada del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup>Jesús Romero Flores, *La historia de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 1965, p. 177.

<sup>29</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. I, pp. 542-543.

A la comisión le asistió la razón para pedir una enseñanza a-religiosa, ya que los primeros conocimientos que recibe el niño son decisivos en su vida y la religión, en todo caso, debe ser enseñada en el hogar.

Al terminarse de leer el dictamen, se conoció el voto particular de Luis G. Monzón, quien deseaba que la palabra “laica” del dictamen fuera substituida por la de “racional”; pensó que el maestro debe dirigir a las nuevas generaciones por el camino de la verdad, y en su ardua labor debe ser ayudado por la ley. Monzón opinaba que en México, a mitad del siglo XIX, la enseñanza había dejado de ser religiosa y, por tanto, el maestro había dejado de impartir mentiras, pero benevolentemente las toleraba. El laicismo llevó como bandera: enseñanza sin religión, pero respeto a la religión del hogar, sin importar que fuera absurda e irracional. Basado en esas ideas, Monzón propuso una “educación racional cuya misión sería acabar con la mentira, el error y el absurdo, doquiera se presenten”.

El pensamiento de Monzón, no puede negarse, tiene un fondo de verdad. Si el niño ha sido imbuido de conocimientos erróneos, el maestro debe luchar por conducirlo a la verdad; pero arduo problema es saber quién está alejado del camino de la verdad: el maestro o los padres, y contradecir los conocimientos aprendidos de los padres puede crear grave confusión en el niño, quien considera a sus progenitores como poseedores de toda ciencia; por esto, el método indicado por Monzón no parece indicado, pero el maestro debe enseñar, encaminar y otorgar los medios al pequeño para que él mismo, algunos años después, pueda discernir lo que es verdadero, de lo que no lo es.

Importancia trascendental tenía la discusión del artículo 3o, ya que la enseñanza es el medio idóneo para influir en las generaciones que aún son “tabula rasa”, y que serán los hombres del mañana, los que harán la historia y los que determinarán un nuevo mundo. Carranza comprendió lo anterior; informó al Congreso Constituyente que asistiría a la discusión del mencionado artículo; pensó que su presencia inclinaría la balanza a favor del texto de su proyecto, ya que —creyó— ningún constituyente se atrevería a criticar su obra delante de él.

**B.** En la sesión número doce, efectuada en la tarde del 3 de diciembre de 1916, empezó a discutirse el artículo relativo a la enseñanza.

El primero en tomar la palabra fue el general Múgica quien, con pasión, defendió el dictamen de la comisión. Sus palabras iniciales causan impacto en el lector; cuánta emoción debieron haber sentido los constituyentes, los que habían luchado por el triunfo de un ideal. Múgica, con sinceridad, declaró:

Estamos en el momento más solemne de la revolución...ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente aquí reunido trata de discutir el artículo 3o de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos...

y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra alma máter, que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y en principios netamente progresistas... [por] la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos, para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico... [es que] soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso, enemigo de la patria... Sí, señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.<sup>30</sup>

Las ideas de Múgica están determinadas por el resentimiento que siente hacia el clero, lo cual estaba justificado en todo revolucionario, si recordamos que la Iglesia ayudó enormemente al gobierno de Huerta, y cometió el incalificable crimen de haber provocado una amenaza de invasión norteamericana, ya que había logrado que el gobierno norteamericano se declarara defensor de los intereses del clero.

La Iglesia había actuado activamente en la guerra de facciones y como tal merecía el castigo de la facción vencedora. El dinero de la Iglesia había servido para sostener al gobierno de la usurpación. Esta es una de las bases del discurso de Múgica y del dictamen de la comisión; la otra idea capital que vibra en la pieza oratoria es la necesidad de enfrentarse con el futuro, de no retroceder, de no volver al pasado, en virtud de que aceptar la libertad de enseñanza ilimitada, sin importar las ideas que la sustentan, es ir contra el alma nacional. La educación tiene una función social, la educación va a cultivar voluntades para formar hombres, que conociendo la historia de su patria, realicen un destino dentro del marco de la vida social.

Ninguna libertad puede ser ilimitada, cualquiera está limitada por la libertad de los otros y la voluntad de la comunidad. Una libertad ilimitada sería el arma más adecuada para acabar con las libertades, sería libertinaje contra la libertad, porque la libertad de una persona llega hasta donde comienza la libertad de otra, y las libertades individuales tienen como frontera el interés social.

La educación juega papel predominante en la vida gregaria. La educación tiene una finalidad superior: erradicar de la juventud los conceptos egoístas de la enseñanza liberal-burguesa donde, ante todo, está el yo individual, sin importar la sociedad.

<sup>30</sup>*Ibidem*, pp. 641-643.

El hombre, ante el fracaso de la educación, ante su impotencia por detener las calamidades sociales, busca nuevas rutas y quiere una enseñanza donde se instruya al niño en el camino de la comprensión humana y del compromiso social.

La educación, verdadero néctar de dioses, no puede entregarse a la Iglesia, institución que por intereses propios ha ensangrentado al país en varias ocasiones, entregarle a la niñez es entregarle las aspiraciones de un pueblo, es donarle sus más caros ideales, es, en suma, regalarle la savia de la nación, para permanecer en el pasado, y no mirar hacia el futuro.

Luis Manuel Rojas contestó el discurso de Múgica, e hizo notar que según el carácter general que presentara la Constitución que se estaba elaborando, ésta incitaría la guerra o la paz; invocó el ya desgastado argumento de que el pueblo mexicano es un pueblo católico y que por ello era “extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3o”. Rojas deseaba que continuara el régimen de tolerancia de los gobiernos de Díaz y Madero. En su largo discurso acusó al general Obregón y a Aguirre Berlanga de falta de lealtad al primer jefe, al tratar de implantar un artículo radical y “jacobino”. Rojas comprendió que por ese camino no iba a lograr nada, y quiso mostrarse político al declarar que en realidad, en el fondo, coincidían el dictamen de la comisión y el proyecto de Carranza, la diferencia era de forma. Dijo que una de las discrepancias se encontraba en que la enseñanza fuera obligatoria, pero que las garantías individuales son limitaciones al poder y no al individuo, por esto consideró erróneo que se hablara en esa sección de enseñanza obligatoria, razón por la cual Carranza la había colocado en el lugar preciso: las obligaciones de los nacionales.

Rojas declaró que la parte del dictamen de la comisión que decía: “el clero, tanto los individuos, como las corporaciones, no podrán enseñar en México”, tenía su equivalente en el artículo 27 del proyecto, el cual era el lugar adecuado. Resultaba que todo era un simple juego de palabras, pero que la forma en la que lo presentaba la comisión era “menos feliz, menos oportuna y menos discreta” por parecer más agresiva; pensaba que la frase que encerraba el proyecto de Carranza, al decir “plena libertad de enseñanza” era acertada, ya que “siempre habría modo para que el católico, el protestante o el filósofo pudiesen enseñar privadamente y quizá con mayor ventaja”.<sup>31</sup>

Rojas, a continuación, se contradijo, ya que en la parte siguiente del discurso, aceptó que la diferencia entre los dos preceptos no era sólo de forma, sino de contenido, aunque, según él, la diferencia era sencilla: la comisión quería enseñanza laica total, y el primer jefe la reservaba sólo a las escuelas oficiales. Rojas preguntó: “¿no les parece a ustedes lamentable que por tan

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 653.

pequeña diferencia de ideas y propósitos la Comisión dictaminadora lance un verdadero botafuego con ese proyectil de artículo 3o y la respectiva exposición de motivos que, indudablemente, ha conmovido al país y al extranjero?”. Pensó que con el dictamen “rabiosamente jacobino” se había faltado el respeto que merecía el primer jefe, quien “como encargado del Ejecutivo, podemos decir que está colocado en el punto más alto posible, desde donde domina un horizonte más amplio que cualquiera de los otros constitucionalistas”. Rojas propuso una moción suspensiva para que se aplazase la discusión del artículo 3o. Quería ganar tiempo y preparar mejor la ofensiva. No logró su propósito.

El discurso de Rojas está lleno de contradicciones. Consideró como pequeña diferencia uno de los asuntos más graves y trascendentales: permitir la enseñanza religiosa en las instituciones particulares. Con esta pequeña diferencia se abrían las puertas al elemento conservador y reaccionario para que influyera determinadamente en la niñez y ello es —como ya he dicho— entregarle el futuro de México. La idea de la comisión no fue nueva, ya la encontramos en nuestro máximo documento de aquellas décadas: el Plan del Partido Liberal de 1906.

Alberto Román contestó a Rojas y la razón estuvo a favor del primero, quien dijo: “Una hora ha ocupado esta tribuna el ciudadano Luis Manuel Rojas. Celebro la oportunidad, porque los ídolos tienen que caer. Tan imprudentemente ha estado en esta tribuna como lo estuvo cuando fue a los Estados Unidos en representación de los obreros”.<sup>32</sup> Román examinó el problema y concluyó que la diferencia de criterio entre la comisión y Carranza era grande; Carranza deseaba la plena libertad de enseñanza, y la comisión proponía el laicismo, que era una restricción a la libertad de enseñanza. La comisión —afirmó— al proponer una enseñanza laica no se había dejado llevar por capricho, sino porque Yucatán, Veracruz, Sonora, Jalisco y otros muchos Estados, ya habían aceptado este principio, el cual era “la necesidad que palpita en el alma nacional”. Y reafirmó el verdadero pensamiento de nuestro movimiento social al declarar: “El hecho de asociar la religión a la enseñanza es asociar el error a la verdad, es poner aparejadas las dos ideas antitéticas, se le dice al niño, por ejemplo: la luz nos viene del sol, y enseguida se le enseña que primero se hizo la luz y después se hicieron los mundos.”<sup>33</sup>

Cravioto llamó al dictamen de la comisión: paradójico, arbitrario, imprudente, regresivo, etcétera. Sus razonamientos fueron: a) si el padre tiene derecho de escoger el alimento, vestido y diversiones del niño, entonces tiene el derecho de decidir la enseñanza que le parezca mejor para el pequeño, b) la conservación de la tradición de la ley de 23 de octubre de 1833 y de la Constitución de 1857, que instituían la libertad de enseñanza

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 656.

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 657.

religiosa, c) que el peligro de la enseñanza religiosa se había exagerado, que no sabía por qué los jacobinos se asustaban tanto de la libertad, y d) que: “El verdadero triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa está en combatirla en su terreno mismo, multiplicando las escuelas nuestras. He aquí el remedio, el verdadero remedio, y lo demás es tiranía.”<sup>34</sup> Cravioto terminó su discurso invitando a los constituyentes a rechazar el dictamen de la comisión.

Los argumentos esgrimidos por Cravioto son los mismos que manifestó Rojas. El grupo allegado al primer jefe los seguiría afinando pero, en el fondo, las ideas son las mismas.

Después de Cravioto, habló Jesús López Lira, quien defendió el dictamen de la comisión con dos argumentos: a) no se tiene derecho a enseñar errores ni mentiras, y b) la finalidad de las escuelas religiosas es la de ganarse adeptos, y ello compromete el porvenir de la patria.

Importancia sin par reviste el aspecto de la enseñanza primaria, ella es la semilla, la simiente de la educación posterior, y la base en la formación del hombre que se va a proyectar en beneficio de la patria. Justo Sierra entendió el papel privilegiado de la enseñanza primaria al afirmar:

penetrados (pueblo y gobierno) hondamente del deber indeclinable de transformar la población mexicana en un pueblo, en una democracia, nos consideramos obligados a usar, directa y constantemente, del medio más importante de realizar este propósito, que es la escuela primaria. Todos los demás medios coadyuvan; no hay uno solo de cuantos significan paz, progreso, que no sea educador, porque no hay uno solo que no acrezca el coeficiente de cohesión en los pueblos y propague el amor al trabajo y facilite la marcha de la escuela; pero ésta, que sugiere hábitos, que trata de convertir la disciplina externa en interna, que unifica la lengua, levantando una lengua nacional sobre el polvo de todos los idiomas de cepa indígena, creando así el elemento primordial del alma de la Nación; esta escuela, que prepara sistemáticamente en el niño al ciudadano, iniciándolo en la religión de la patria, en el culto de deber cívico, esta escuela forma parte integrante del Estado, corresponde a una obligación capital suya, debe considerársela como un servicio público, es el Estado mismo en función del porvenir.<sup>35</sup>

José Natividad Macías pronunció el último discurso de esta sesión. Su alocución fue larga y cansada. Varias veces fue interrumpido por diputados, quienes señalaban que Macías había hablado cuatro veces más del tiempo reglamentario. Sus argumentos no convencen, afirmó que el dictamen de la comisión era parecido a todas las leyes de las tiranías para monopolizar

<sup>34</sup>*Ibidem*, pp. 663-664.

<sup>35</sup>Justo Sierra Méndez, *Antología* (s.n), Campeche, 1947, p. 255.



la enseñanza, que Carranza había prometido a los Estados Unidos respetar los derechos humanos, y que aprobando el dictamen de la comisión se ponía en ridículo al primer jefe. Macías para no ser menos que Rojas y Cravioto, también, atacó al general Obregón.

No se imaginaron los Constituyentes amigos de Carranza (Rojas, Macías, Cravioto, Palavicini) el mal que le causaban al primer jefe con sus ataques al ministro de la Guerra, pues éstos fueron el germen que después fructificó en la escisión Sonora-Carranza en 1920.

C. La discusión sobre el artículo 3o continuó en la mañana del 14 de diciembre de 1916. Carranza no concurrió, en la sesión anterior había visto que su presencia no fue suficiente para que los diputados se abstuvieran de criticar el mencionado artículo del proyecto. El primer discurso de esa mañana lo dijo Román Rosas y Reyes, quien se pronunció a favor del dictamen, por la imperiosa necesidad de acabar con la hipocresía, el egoísmo y la mentira que las escuelas religiosas enseñan al niño; demostró la falacia que encerraba la proposición de los “renovadores” al afirmar que atacar el dictamen era atacar a Carranza. Después de una intervención de ningún valor de Navarrete, habló Pedro A. Chapa, quien propuso que únicamente el gobierno impartiera la enseñanza primaria, la que sería laica. Pensó que su idea eliminaba el desprecio del niño rico hacia el pobre y se creaba una fraternidad en la niñez que repercutiría en beneficio de la patria. Basado en las ideas anteriores, opinó que la redacción del artículo 3o fuera la siguiente: “La enseñanza es libre; el gobierno debe impartir la instrucción primaria, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años.”<sup>36</sup>

Palavicini se preguntó cómo era posible que la comisión declarara la libertad de enseñanza, si después le ponía una serie de trabas, y los diputados no sabrían qué era lo que iban a votar, ¿libertad de enseñanza? o ¿supresión de esta libertad? Palavicini propuso la creación de más y mejores escuelas como defensa frente a la clerical; que el Congreso votara por el proyecto del primer jefe, agregándole al artículo que la enseñanza fuera también laica en las escuelas particulares. Se mostró indignado de que la comisión quisiera prohibir ser maestro a los miembros de corporaciones religiosas; respecto a la prohibición de dirigir y administrar escuelas a las corporaciones religiosas, pensó que el lugar adecuado era el artículo 27.

Múgica defendió el dictamen, pero pidió permiso para retirarlo a fin de modificarlo, segregándole algunas palabras que habían enardecido a un grupo de diputados.

<sup>36</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 694.

#### D. En la 15a sesión ordinaria, Múgica leyó el nuevo dictamen de la comisión:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El nuevo dictamen trajo consigo dos supresiones, la primera fue respecto a la prohibición de impartir enseñanza a los miembros de corporaciones religiosas. Esta supresión fue inspirada en las ideas que Palavicini había señalado en su último discurso; la segunda supresión fue la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Respecto a este segundo punto no se justifica que haya sido eliminado. En la época en la cual Justo Sierra fue secretario de Educación, luchó denodadamente por lograr que la educación primaria fuera obligatoria.

Al escuchar el nuevo dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Rojas propuso que la discusión se pospusiera un día. Palavicini apoyó a Rojas. Se quiso, como ya antes se había intentado, ganar tiempo y preparar mejor la ofensiva, pero el Congreso desechó la moción.

Rojas recordó que la Constitución de 1857 por no haber satisfecho a los liberales ni a los conservadores, causó la Guerra de Tres Años. Quiso infundir miedo de una nueva guerra civil, pero se olvidó que en esta ocasión, a la Nación le agradaba la redacción del dictamen sobre el artículo 3o, y dejaba satisfecho a la gran mayoría de los constituyentes. Tal vez, el deseo de Rojas de salvar el artículo 3o del proyecto de Carranza, se basó en amor propio, la redacción era suya.

Acertada fue la intervención de Alonzo Romero, quien puso de relieve que el artículo sobre enseñanza de la comisión no era nuevo en México, ya que en Yucatán la niñez sólo recibía instrucción laica desde hacía dos años.

José M. Truchuelo defendió el dictamen con verdadero fervor, manifestó que “el artículo 3o es la más bella manifestación del pensamiento libre y que, lejos de traernos un conflicto, es la prueba más hermosa de que la revolución constitucionalista está identificada con los ideales del progreso”;<sup>37</sup> que el artículo 3o estaba correctamente colocado en las garantías individuales, y no disgregado, como algunos diputados habían propuesto. Afirmó que todo

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 752.

derecho tiene restricciones, y ejemplificó. Con bellas palabras terminó su pieza oratoria, recordando las palabras de Aixa a su hijo Boabdil: “Llora como una mujer lo que no has sabido defender como un hombre”. Truchuelo afirmó: “yo no quiero que la historia que nos contempla diga: “Llorad, constitucionalistas, como una mujer, la pérdida de las conquistas de la revolución”.

Lizardi hizo una síntesis de la trayectoria del debate del artículo que me ocupa, propuso que el artículo 3o y el 129 se votaran juntos, y que en ese último artículo se consignara la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos a impartir enseñanza primaria.

González Torres y Álvarez se pronunciaron en contra de la palabra “laica” del dictamen. González Torres quería —como Monzón— que se utilizara la palabra “racional”. No deseaban una enseñanza en la que se permitiera el error, sino una instrucción de luz, de belleza, de verdad; que el maestro no calle ante el error, sino que lo combata y lo destruya.

Espinosa recalcó que no existía ataque contra Carranza, ya que el artículo 3o del proyecto era el de 1857 con sólo un ingrediente más: la palabra “laica”. Asimismo asentó que: “La aprobación del artículo 3o que nos presenta la Comisión Dictaminadora, es la aspiración suprema, el anhelo más grande del pueblo mexicano”.

La presidencia preguntó tres veces a la Asamblea si consideraba suficientemente debatido el artículo, y tres veces se le había contestado negativamente. Después del discurso de Espinosa se volvió a consultar, y esa vez el Congreso estuvo de acuerdo en que se pusiera el artículo a votación.

El artículo 3o de la Constitución fue aprobado por 99 votos contra 58. Al darse a conocer el resultado de la votación, éste fue saludado por nutridos aplausos y gritos de júbilo: ¡Viva la Revolución! ¡Viva el ciudadano primer jefe! ¡La patria se ha salvado!

*E.* Después de haber sintetizado el debate sobre la educación, tengo elementos para hacer algunas precisiones: el Congreso Constituyente fue más progresista y avanzado que el proyecto de Carranza, el cual quedó desbordado en varios aspectos, a pesar de que había sido redactado por distinguidos diputados constituyentes cercanos a él, como ya asenté. La visión social y de vanguardia del Congreso se va a ratificar espléndidamente con los debates sobre el trabajo y la cuestión religiosa, a los que me refiero a continuación.

El debate sobre la tierra, cuestión esencial y primordial, no alcanzó la altura de los otros, sí su resultado: el artículo 27 constitucional.<sup>38</sup>

<sup>38</sup>Véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 94.

F. En la existencia no hay nada monolítico, menos un movimiento social. Diversas concepciones que se habían manifestado durante la lucha armada de 1913-1916 estuvieron presentes en el Congreso Constituyente. Todos habían luchado contra Huerta de una forma o de otra, y habían participado directa o indirectamente en la expedición de la legislación social de esos años, de la cual he dado cuenta.

No obstante, las divergencias entre algunos de ellos eran fácilmente perceptibles e hicieron presencia en el Congreso Constituyente desde la discusión de las credenciales en el Colegio Electoral, la formación de la mesa directiva y de las comisiones respectivas hasta, y muy especialmente, los grandes debates sostenidos en nuestra última Asamblea Constituyente.

Se pueden detectar con claridad tres corrientes en esa Asamblea. La primera integrada por ex-diputados cercanos a Madero, a quienes se les denominó “grupo renovador” en la XXVI Legislatura, y que también se identificaban con Carranza; entre los cuales destacaron José Natividad Macías, José Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto.

La segunda corriente, a la cual se calificó de “radical” o “jacobina”, se encontraba cercana al general Álvaro Obregón, secretario de la Defensa y algunos también a Jesús Acuña, secretario de Gobernación. Este fue el grupo que impulsó las reformas más importantes, las sociales. Sin ellos, nuestra Constitución no hubiera incorporado su tesis esencial y trascendental: la justicia social. Entre los que se distinguieron, se pueden mencionar a: Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Esteban Baca Calderón, Héctor Victoria, Pedro Chapa, Carlos L. Gracidas y Victorio E. Góngora.

En la tercera corriente se encuentran algunos distinguidos abogados, quienes fueron el puente equilibrador entre las dos corrientes antes mencionadas; dentro de ella destacaron: Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga y José M. Truchuelo.<sup>39</sup>

Resulta interesante lo que Pastor Rouaix escribió años después. El no fue diputado constituyente, pero jugó uno de los papeles más sobresalientes de la Asamblea, como pronto expondré; su testimonio es el siguiente:

Hay que hacer notar sin embargo, que el corto periodo de las sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidismos, y el voto de ella, determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía, siendo de

<sup>39</sup>José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 485. Véanse Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, México, 2003, pp. 337-338, y José Ramón Cossío Díaz, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 1-9.

notar para honra del Congreso y satisfacción de sus electores, que en todos los casos de acaloradas discusiones, le dio el triunfo a los radicales, demostrando con ello, su ardiente revolucionarismo.<sup>40</sup>

G. Debe tenerse en cuenta que el Congreso Constituyente de 1916-1917 sesionó en circunstancias internas y externas de especial delicadeza. Las internas: las rupturas y luchas armadas entre las fuerzas y caudillos del constitucionalismo que logró la derrota de Victoriano Huerta. Las externas: la Primera Guerra Mundial que comenzó en 1914 y concluyó en 1918; y precisamente en 1917 los Estados Unidos decidieron participar en dicha guerra. Las potencias luchaban por el predominio político y económico del mundo.

En ese contexto, hay que valorar la expresión de Horacio Labastida: en apenas dos meses y catorce días, ese Congreso Constituyente aprobó una Ley Fundamental que es “ejemplar por la sabiduría con que desde lo jurídico estableció un equilibrado coeficiente de fuerzas locales y universales que directa e indirectamente incidían en la vida pública”.<sup>41</sup>

## Debate sobre el trabajo

A. Continúo con los grandes debates del Congreso Constituyente, los que definieron y caracterizaron a la nueva Constitución.

El hombre ha vivido y vive oprimido. Las grandes masas de trabajadores, en la mayoría de los países, no han logrado vencer las murallas económicas y llevar una vida que corresponda a la dignidad humana. No se puede desconocer que de 1920 a nuestros días, el trabajador ha ganado batallas importantes. Si a pesar de los indiscutibles logros, aún es explotado y pasa innumerables angustias, fácil es comprender la situación del obrero a mediados del segundo decenio del siglo XX.

A principios de 1916, la situación del trabajador en México era deplorable. La sangre obrera hizo posible nuestro movimiento social, y en recompensa se le habían otorgado pequeñas concesiones.

<sup>40</sup>Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 51. Hay edición del Partido Revolucionario Institucional de 1984.

<sup>41</sup>Horacio Labastida, “Grandeza de la Constitución de 1917”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 203-204.

La voz del trabajador pronto se hizo oír, y el Congreso Constituyente la escuchó; nuestra historia alcanzaba uno de sus momentos de orgullo. Las ideas corrieron purificando a los hombres.

Mario de la Cueva dice que: “La historia del derecho del trabajo es uno de los episodios en la lucha del hombre por la libertad, la dignidad personal y social y por la conquista de un mínimo de bienestar, que a la vez que dignifique la vida de la persona humana, facilite y fomente el desarrollo de la razón y de la conciencia.”<sup>42</sup> En México, una de las etapas más bellas en la lucha por la libertad, la igualdad y la dignidad humana se desarrolló durante los días, en los cuales nuestro Constituyente de 1916, discutió los antecedentes del artículo 123 constitucional. El pueblo se dio una legislación que enaltece y enorgullece a nuestro movimiento social de 1913-1916.

En la décima sesión ordinaria, celebrada el 12 de diciembre, la comisión presentó su dictamen sobre el artículo 5o, mismo que causó desilusión.<sup>43</sup> En la exposición de motivos de este artículo se manifestó que en el artículo correctivo del proyecto de Carranza se encontraban dos innovaciones respecto al contenido del precepto de 1857 –modificado en 1898–: a) dejar sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro, y b) limitar el contrato de trabajo a un año.

La comisión aceptó estas novedades y agregó otras. Cándido Aguilar, Jara y Góngora presentaron una iniciativa, en la cual habían propuesto a la comisión que al artículo 5o de Carranza se le adicionaran algunos principios, de los cuales la comisión aceptó: la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños; y se rechazaron otros principios: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, a trabajo igual salario igual, sin hacer diferencia de sexos, derecho a huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidente de trabajo. Estos puntos los excluyó la comisión por considerar que no tenían cabida en la sección de garantías individuales, pero que ellos serían tratados al discutirse las facultades del Congreso federal.

Además, el dictamen contenía un principio nuevo: la declaración de que la ley persigue y castiga la vagancia. A primera vista parece que no incluía sólo un principio nuevo, sino dos, por consignarse a continuación el servicio judicial obligatorio para los abogados. Este último principio estaba inspirado en un trabajo de Aquiles Elorduy, donde decía que los abogados, por tener medios económicos y fuerzas morales e intelectuales, podrían hacer frente,

<sup>42</sup>Mario de la Cueva, *Síntesis del derecho del trabajo*, México, UNAM, México, 1965, p. 5.

<sup>43</sup>Véase Sergio García Ramírez, “Análisis jurídico: Las reformas a la Constitución vigente” en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 342.

en forma favorable, a las numerosas y variadas presiones que recibe un juez, que no cuenta con aquéllos, pero que como espontáneamente los abogados no prestarían ese servicio judicial, proponía que fuera obligatorio.

En el *Diario de los Debates* se lee: “Esta honorable Asamblea por iniciativa de algunos diputados, autorizó a la comisión para retirar su anterior dictamen respecto del artículo 5o a fin de que pudiera tomarse en consideración una reforma que aparece en un estudio trabajado por el licenciado Aquiles Elorduy.”<sup>44</sup> Este párrafo, a primera vista es sumamente extraño, pues según él, antes de la sesión del día 12 de diciembre, ya se había presentado un dictamen sobre el artículo 5o, pero por juzgarse importante la idea de Elorduy se había retirado para modificarse. Sin embargo, en el *Diario de los Debates*, antes de la fecha apuntada, no se registra el menor indicio acerca de ningún dictamen sobre el mencionado artículo. Lo que en realidad acontece, y aclara toda la confusión, es que, desde la primera edición hasta las últimas del *Diario de los Debates*, hay un error: el acta del día 12 de diciembre, aparece como si fuera el acta del día 22 (y está colocada en la junta del 19 de diciembre) y el acta que aparece en el lugar que le corresponde a la del día 12, está fechada 22 de diciembre. Si acomodamos en sus respectivos lugares las actas, se ve que el día 12 de diciembre aún no se conocía la idea de Elorduy, que apareció por primera vez en la sesión del día 22 de diciembre y no el día 19 como tradicionalmente se ha dicho, en virtud de que el acta está fechada el día 22 y no el 19; además, en la sesión del día 19 no existe indicio alguno de que se haya hablado del problema laboral, lo que sí aconteció el 22, cuando Calderón pidió se mejorara la situación de los obreros de Guanajuato, y Fraustro lo apoyó, poniendo de relieve la explotación despiadada que sufrían los obreros mineros en manos de compañías extranjeras.

Terminada la sesión del día 12, se dieron cuarenta y ocho horas para que el dictamen se pusiera de nuevo a discusión.

Como las sesiones relativas al artículo 3o se prolongaron más de lo previsto, la comisión presentó su segundo dictamen sobre el artículo 5o el 22 de diciembre. Este dictamen se diferencia del primero en que la idea de Elorduy fue agregada al artículo.

Once diputados auspiciaron una moción suspensiva para que la comisión retirara este dictamen con el objeto de que se tomaran en consideración algunas reformas importantes que proponían, si la comisión lo juzgaba conveniente. La moción suspensiva fue aprobada.

El 26 de diciembre, la comisión presentó su tercer dictamen, el cual es el mismo que se había leído el 22 de diciembre. Lizardi habló y criticó la idea de hacer jueces a los abogados, afirmó que ello empeoraría más la adminis-

<sup>44</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 587.

tración de justicia. Lo principal de su discurso estribó en su afirmación de que incluir la frase: “La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas”, le quedaba “al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo”. La idea era que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario.

Jara dijo que los juristas y los tratadistas podían encontrar ridículo consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo, pero el precepto era necesario y la experiencia así lo demostraba. Nuestra Constitución de 1857, por establecer sólo principios generales, había resultado como comúnmente se dijo “un traje de luces para el pueblo mexicano”. Agregó que,

el establecimiento de la jornada máxima tenía como finalidad garantizar la libertad del trabajador, su vida y sus energías, y que se pretendía hacer la Constitución como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no, señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad, salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro.<sup>45</sup>

Victoria manifestó su inconformidad, tanto con el artículo de Carranza como con el del dictamen, debido a que trataba superficialmente el problema obrero; quería que en la Constitución se dieran bases precisas sobre las cuales legislarían los Estados en materia laboral: creación de juntas de conciliación y arbitraje, indemnizaciones por accidentes, seguros de trabajo, jornada máxima, salario mínimo, descanso hebdomadario, higienización de talleres, prohibición de jornada nocturna a mujeres y niños, etcétera. Victoria, también, criticó el plazo obligatorio de un año para el contrato de trabajo.

Zavala pensó que era el momento oportuno para hacer justicia a la clase trabajadora, y recordó que los obreros habían sido el factor principal del triunfo del movimiento social.

Von Versen pidió que el Congreso votara en contra del dictamen por establecer el plazo obligatorio de un año de trabajo para el obrero, lo cual –pensó– sería gravemente perjudicial para el trabajador. Dijo que la clase obrera debía tener toda clase de garantías y tener asegurado su porvenir, y previno a los constituyentes a no temer “lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!”.

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 978.



Los discursos de esta sesión estuvieron llenos de profundo contenido; era el pueblo mexicano, era el obrero, quien venía a defender sus derechos. La idea se había apoderado de los presentes y era imposible retroceder. De aquí, pasos hacia delante, pero ninguno hacia atrás. El discurso siguiente lo pronunció Manjarrez, quien fue el primero en proponer que el problema laboral se tratara en todo un capítulo, o en todo un título de la Norma Fundamental; afirmó que ello era imprescindible, ya que nadie podía asegurar que el entonces próximo Congreso se formaría por revolucionarios, y otorgaría a los obreros sus legítimos derechos. Su discurso es importante, en un arranque lírico manifestó:

a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisprudencias, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta”. Terminó diciendo “si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.<sup>46</sup>

Pastrana Jaimes criticó la idea de nombrar a los jueces entre los abogados y la del año obligatorio de trabajo; pensó que el punto decisivo era el salario, el cual debía ser suficiente no únicamente para vivir, sino para lograr el perfeccionamiento del obrero y su familia.

*B.* La discusión continuó el día 27 de diciembre. El primer discurso sobresaliente de la sesión lo pronunció el diputado Porfirio del Castillo, quien se declaró en contra del año obligatorio de trabajo, dijo que si el patrón quería conservar al obrero, que lo trate bien, le dé una jornada justa y, sobre todo, un salario equitativo.

Fernández Martínez repitió ideas expuestas en la sesión anterior y se manifestó en acuerdo con el pensamiento expresado por el orador que le había precedido.

<sup>46</sup>*Ibidem*, p. 986.

El discurso de Gracidias tiene singular importancia, fue el primero en pedir que el trabajador participara de las utilidades de la empresa, considerando este punto como el más importante de toda la legislación laboral, el que llevaría felicidad al obrero, por ser el que resolvía el grave problema de la injusticia social.

Al hacer un balance de los discursos de la primera y de la segunda sesión, concluyo que son más importantes los pronunciados el día 26 que el 27, aunque están mejor dichos los de este último día. Los debates acerca del artículo 5o continuaron al día siguiente.

Cravioto insistió en la idea de trasladar el problema obrero a un artículo especial, el cual no importaría que tuviese carácter reglamentario. Aprovechó la ocasión para decir que los renovadores no eran conservadores, sino radicales desde tiempo atrás. Dijo que los renovadores pedían y habían pedido escuelas y tierra para el pueblo por considerar que “la libertad de los hombres está en relación directa con su situación cultural y con su situación económica”. Ya para finalizar su largo discurso, se volvió profeta y pronunció unas frases que se han vuelto clásicas; no hay persona o libro que al abordar estos temas no las cite; dijo: “así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros”.<sup>47</sup>

Monzón opinó que todos los preceptos reglamentarios sí tenían cabida en el artículo 5o, pero que si no se les quería incluir allí, que se formara un artículo especial con ellos.

González Galindo afirmó que el artículo 39 al hablar de la soberanía y afirmar que ella reside en el pueblo, asentaba un principio falso, en virtud de que un pueblo analfabeto, oprimido por el capitalista y sufriendo, no es y no puede ser soberano. Al leer el pensamiento de González Galindo, parece que está hablando Castillo Velasco en 1856.

Macías manifestó que Carranza tenía especial interés por el problema laboral, que Luis Manuel Rojas y él habían formulado proyectos de leyes de trabajo por encargo del primer jefe, que dichos proyectos estaban inspirados en la legislación norteamericana, inglesa y belga. Expuso su deseo de,

liberar al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y merecéis como ciudadano de la República, todas las consideraciones que merece un hombre libre... Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 1028.

pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre. La revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados, que tengan la independencia económica para que puedan ser ciudadanos de la República y las instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la Nación.<sup>48</sup>

Propuso que Pastor Rouaix formulara las bases generales del nuevo artículo, para lo cual, le entregaría las leyes laborales que él y Rojas habían redactado.

Múgica declaró que a la comisión lo que le preocupaba era que se protegiera al trabajador, sin importar el capítulo constitucional donde se hiciera.

Ugarte propuso que se dejara al artículo 5o con la redacción que proponía el proyecto de Carranza, que las nuevas ideas se plasmaran en el artículo 72, y que Rouaix redactara el dictamen del artículo que se iba a discutir.

Manjarrez presentó un escrito insistiendo en que el problema del trabajador se tratara en capítulo exclusivo, y que para formular dicho capítulo se nombrara una comisión de cinco personas.

Varios diputados presentaron moción para que se suspendiera la discusión del artículo, y para que Pastor Rouaix se encargara de formular un proyecto con las ideas manifestadas en los tres días anteriores.

Múgica pidió permiso para retirar el dictamen, lo cual le fue concedido por el Congreso.

Según Gracidas, tres son las conclusiones que podemos deducir de los debates sobre el artículo 5o: 1. desilusión de los constituyentes sobre el proyecto de Carranza, principalmente por no tratarse el problema laboral, 2. esta actitud del Congreso hizo que Carranza diera instrucciones a sus personas allegadas para que comunicaran a la Asamblea los proyectos de leyes de trabajo redactados por Macías y Rojas, 3. el retiro del dictamen por la comisión para que se formulara uno nuevo que contuviera las propuestas manifestadas en las discusiones.<sup>49</sup>

C. Se levantó la última sesión sobre el artículo 5o, y la presidencia no nombró a la comisión especial que redactaría el título sobre trabajo; no obstante, no hubo consecuencias trágicas, por el acuerdo tácito que existió, como se ha visto, para que Rouaix, en unión de Macías, dirigiera la comisión.

Rouaix invitó a José Inocente Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, quien no fue diputado constituyente, y a Rafael

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 1039.

<sup>49</sup>Carlos L. Gracidas, *Esencia imperativa del artículo 123 Constitucional. Los Debates en Querétaro como imprescindible fuente del derecho obrero en México*, México, Unión Linotipográfica de la República Mexicana, 1948, pp. 37-38.

L. de los Ríos, su secretario particular, para colaborar en la formación del capítulo sobre trabajo.

Lugo aportó los estudios que sobre la materia había hecho la dirección a su cargo. Con esos estudios, con los proyectos elaborados por Macías y Rojas, y con los postulados fundamentales de los debates, se formó la estructura de nuestro artículo 123 constitucional.

Las juntas se efectuaron durante los diez primeros días de enero, en el ex palacio episcopal, entonces morada de varios diputados. Estas sesiones se llevaron a cabo en las mañanas, y en las noches Rouaix, Macías, Lugo y Ríos daban forma a las ideas expuestas en la mañana. En estas juntas no se levantaron actas, sino que se tomaban apuntes sobre los pensamientos fundamentales. Aunque no se nombró presidente que dirigiera las sesiones, de hecho lo fue Rouaix.

Los diputados que con más asiduidad concurrieron a las juntas y con más eficacia laboraron en la realización de la empresa, fueron el ingeniero Victorio Góngora, autor de la primera iniciativa de ampliación al artículo 5o y quien tenía grandes conocimientos en el ramo por los estudios que había hecho; el general Esteban B. Calderón radical en sus opiniones, los diputados duranguenses, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, artesanos que se habían elevado en la esfera social por su inteligencia y honradez y el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez, que habían demostrado los cuatro, su adhesión a la causa popular colaborando con el ingeniero Rouaix en el gobierno de su Estado; los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo, quienes venían de la campaña bélica a la campaña civil para implantar sus ideales; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas, que ya habían expuesto sus anhelos en las discusiones del artículo 5o y el fogoso orador licenciado Rafael Martínez de Escobar del grupo radical. Muchos otros diputados concurrían a nuestras reuniones con más o menos constancia, y sus nombres figuran entre los que calzaron con su firma la iniciativa que formulamos.<sup>50</sup>

Antes de que la Asamblea discutiera el proyecto, lo conoció Carranza, y dio su consentimiento.

D. El día 13 de enero de 1917, se leyó ante el Congreso la exposición de motivos y el proyecto para el título VI de la Constitución. La exposición de motivos la redactó principalmente Macías, y entre las ideas importantes se encuentran: 1. el Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal, para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna, 2. la consideración de que la nueva reglamentación laboral borraría las odiosas desigualdades sociales,

<sup>50</sup>Rouaix, *op. cit.*, p. 91.

pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa, 3. por la desigualdad de medios económicos e influencia social, para resolver los conflictos laborales, mejor que la justicia ordinaria es la conciliación, 4. el derecho de huelga como arma del trabajador para mejorar sus condiciones, 5. que para terminar con la cadena de esclavitud de padres a hijos, se declaraban extinguidas las deudas de los trabajadores, por razón de trabajo, y por ningún motivo esas deudas en el futuro podrían cobrarse a los parientes del trabajador, 6. se asentaba que la nueva legislación no acabaría por completo la penosa situación del trabajador. La idea fue que se establecían mínimos reglamentarios, pero indispensables, ya que con la primera batalla ganada se seguiría adelante, hasta que llegaran a desaparecer las injusticias sociales.

El artículo sobre trabajo que la Comisión de Puntos Constitucionales dio a conocer es el mismo que el redactado por Rouaix y Macías, con modificaciones: suprimió párrafos, agregó otros; denominó al título VI “Del trabajo y la previsión social”, y modificó el encabezado del artículo 123.<sup>51</sup>

*E.* La batalla se había ganado, la idea de incluir en la Constitución una reglamentación laboral como mínimo indispensable para asegurar el nivel de vida del trabajador, era ya una realidad.

La fecha señalada para discutir el artículo 123 fue el 25 de enero, pero Victoria pidió que se procediera de inmediato ese mismo 23 de enero. Palavicini y Calderón apoyaron la iniciativa de Victoria y el Congreso aprobó que el título VI se empezara a discutir en esa sesión del día 23.

El debate no revistió importancia. Sólo la fracción XVIII motivó discusión; algunas de las otras fracciones fueron objeto de preguntas para aclarar dudas. Rodiles presentó su iniciativa para que se crearan tribunales especiales para menores, después de haberse escuchado la lectura de la fracción III. Su iniciativa no prosperó, por no ser el lugar adecuado.

Cano fue el primero en hablar respecto a la fracción XVIII; expuso el peligro que habría para los trabajadores en el arma de la huelga, pues pensaba que por el poder de los capitalistas, los huelguistas podían ser declarados —como ya había ocurrido— trastornadores del orden público y para que ello no aconteciera, pidió garantías como que el precepto se adicionara con la declaración de que el huelguista no sería considerado trastornador del orden público.

Ugarte propuso que los obreros de establecimientos fabriles militares se consideraran asimilados al Ejército y, por tanto, sin goce del derecho de huelga, reconocido en la fracción.

<sup>51</sup> Carpizo, *La Constitución...*, *op. cit.*, pp. 88-92.

Jara defendió el dictamen de la comisión, en virtud de que la proposición de Cano estaba correctamente tratada en la fracción XVIII y no había lugar a dudas; opinó que la mencionada fracción no se debía modificar.

Múgica declaró que la comisión no tenía reparo en adicionar la fracción XVIII con las proposiciones de Cano y de Ugarte.

En la noche del día 23 continuó la lectura del artículo 123. No se suscitó ninguna discusión ni incidente digno de anotarse.

Como ya se había acordado anteriormente, el artículo 123 y el 5o, se votaron al mismo tiempo. Fueron aprobados por unanimidad: 163 diputados estaban presentes.

La importancia de este artículo se encuentra en que “rompió el mito del derecho de las fuerzas económicas a desarrollarse libremente, sin consideración a la nobleza del trabajo y a la dignidad del hombre”.<sup>52</sup> La esencia del artículo estriba en la idea de libertad, ya no sólo libertad frente al Estado, sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea de estructura económica; se persigue que termine la explotación del hombre por el hombre, que éste lleve una vida que le permita participar de los bienes culturales, que las nuevas generaciones tengan igual número de oportunidades, y que el esfuerzo propio sea el que otorgue al hombre su lugar en la escala social.

### Debate sobre la cuestión religiosa

A. El problema religioso se trató en la 65 sesión ordinaria, sábado 27 de enero. Cuando se iba a discutir el artículo 24 que contiene el principio de libertad religiosa y prohibición al culto fuera de los templos, el Congreso votó para que se reservara su discusión, y se debatiera con el artículo 129 del proyecto del primer jefe.

El dictamen de la comisión sobre el artículo 24 coincidió con el artículo correlativo del proyecto de Carranza, la única diferencia fue la modificación al estilo de una frase.

Al ponerse a discusión el artículo 24, ningún diputado se ocupó de él, sino en apoyar o criticar el voto particular de Enrique Recio, quien propuso que el mencionado artículo se adicionara con dos ideas: *a)* prohibición de la confesión auricular, y *b)* el matrimonio de los sacerdotes que no hubieren pasado de cincuenta años de edad. El primer punto, Recio lo defendió en el voto, afirmó que la confesión auricular es un acto que encadena las concien-

<sup>52</sup>De la Cueva, *op. cit.*, p. 27.

cias y coloca al sacerdote como director y jefe de familia; que los sacerdotes no vivían en castidad, por ser contra natura, lo cual causaba dolor y desolación a los hogares.

Alonzo Romero defendió, con calor y entusiasmo, el voto de Recio; comenzó su intervención diciendo: “Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agregó que en tanto no se resuelva satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria.”<sup>53</sup> Llamó inmoral a la confesión auricular, y dijo que su finalidad era maniatar la conciencia, para que los sacerdotes controlaran la vida familiar, social y política de los feligreses. Llamó adúltera a la mujer que se confesaba y “alcahuete” al marido que permitía esas prácticas. Hizo la historia de la prohibición eclesiástica a los sacerdotes para contraer matrimonio; refirió que los hijos de papas y cardenales gozaron de grandes privilegios y fueros, y que por suprimir este mal, la Iglesia católica había prohibido el matrimonio de los curas.

Lizardi atacó el voto particular, opinó que en caso de que la Asamblea decidiera prohibir la confesión auricular, su lugar sería el artículo 129, que tal prohibición no podía establecerse en la sección de garantías individuales, y que en su opinión en ninguna parte de la Constitución; respecto al problema del matrimonio de los sacerdotes, asentó que era una medida contraria a la libertad individual, en virtud de que se obligaría a casarse a un hombre que no lo deseaba.

Terrones dijo que el fin de la Constitución era ayudar a la persona a superarse y que la religión lo ayudaba a hundirse; por tanto, era necesario reglamentar y abolir las prácticas religiosas inmorales. Terrones apoyó la idea de Recio.

Medina explicó que el principio de la libertad de conciencia era el fundamento de la vida moderna, principio conquistado con sangre, y que la prohibición de la confesión auricular, como el matrimonio obligatorio a los sacerdotes, negaba tan generoso postulado, razón por la cual, se pronunciaba en contra de las ideas de Recio.

Éste defendió su voto. Repitió las ideas expuestas por Alonzo Romero, y manifestó que los sacerdotes deseaban casarse, que si no lo hacían era por no desobedecer preceptos religiosos, pero si la Constitución inscribía este principio, ellos se casarían, rompiendo con la autoridad de un príncipe extranjero, y poniendo las bases para una Iglesia mexicana, no subordinada a ningún poder extranacional.

<sup>53</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. II, pp. 1030-1031.

Las ideas de Recio no prosperaron; el artículo fue aprobado por 93 votos contra 63.

El artículo 129 del proyecto de Carranza, otorgaba competencia exclusiva a las autoridades federales en materia religiosa, principio proveniente de la Constitución de 1857; declaraba que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, privaba al Congreso de la facultad de prohibir religión alguna, señalaba competencia exclusiva de los funcionarios del orden civil para conocer de los actos relativos al estado civil, así como la obligación de decir verdad bajo promesa.

*B.* De los cuatro debates que considero como los más importantes, éste es el único cuyo dictamen de artículo fue presentado a la Asamblea por la segunda mesa dictaminadora. El 23 de diciembre –21a sesión ordinaria–, Múgica propuso que se nombrara otra Comisión Dictaminadora, debido a que era imposible que una sola comisión pudiera dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto. La mesa directiva recomendó como miembros de la nueva comisión a Machorro Narváez, Medina Méndez, Jara y Garza González. La proposición fue aprobada por el Congreso Constituyente.

La segunda Comisión Dictaminadora dio pasos adelante y superó las ideas del proyecto de Carranza en materia religiosa. Las razones primordiales de la estructura del dictamen sobre el artículo 129 fueron: *a)* la intervención de la Iglesia en el desprestigio al régimen de Madero, *b)* la ayuda moral y monetaria a Huerta. La Iglesia otorgó al usurpador un préstamo de 10 millones de pesos, y *c)* la lucha que sostenía por obtener el poder político.

En la exposición de motivos del dictamen del artículo 129 se asentó que dicho artículo contenía una nueva corriente de ideas. No se proclamó la tesis de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, sino que se estableció la supremacía del Poder civil, en lo relativo a la vida pública. Se negó personalidad jurídica a las iglesias y corporaciones religiosas, para quitarles su carácter colectivo frente al Estado. Los ministros de los cultos fueron considerados como profesionales, y como tales regidos por la ley de profesiones, reglamentó las actividades políticas de los sacerdotes para impedir que, con su poder moral, influyeran decisivamente en la vida política de la Nación. Los Estados, en esta materia, fueron considerados auxiliares de la Federación.

Se presentaron dos adiciones al dictamen del artículo 129. La primera quería que se declarara que el matrimonio es un contrato civil disoluble. La segunda perseguía que se agregara el siguiente párrafo:

Los templos que se han destinado o destinaren al culto religioso, que sean propios de la Nación, no podrán darse en arrendamiento, uso, explotación, administración, encargo o en cualquier otra forma, directa o indirecta a ministros de cualquier culto religioso o secta que reconozcan autoridad, jurisdicción o



dependencia de alguna soberanía o poder extranjero, sean cuales fueren su naturaleza y persona o personas en quienes radiquen.

El primero en hacer oír su voz en el debate sobre el artículo 129 fue González Galindo, quien insistió en que la prohibición a la confesión auricular se incluyera en la Constitución, por prestarse a grandes immoralidades y crímenes, porque los sacerdotes la utilizan,

para conspirar contra el gobierno y contra las instituciones republicanas. En la revolución constitucionalista se vio esto prácticamente; los jefes revolucionarios que entraron triunfantes en cada pueblo de la República, vinieron sacando los confesionarios y quemándolos públicamente, y esto lo hacían porque estaban conscientes de que los ministros de la religión católica habían cogido aquel mueble para conspirar contra la revolución, contra el constitucionalismo; y todos ustedes, los que anduvieron en la revolución están conformes con ello. Yo no quiero atacar la confesión por lo que tiene de dogmática, sino por lo que tiene de instrumento político.<sup>54</sup>

Pastrana Jaimes defendió las dos adiciones que se habían propuesto al artículo 129. Deseaba que los templos fueran cuidados por mexicanos y no por extranjeros, pues estos últimos aprovechaban su situación para hacer política contra las aspiraciones del pueblo.

José Álvarez dijo que el problema en México no era religioso, sino político, por el afán que el clero demostraba en hacerse dueño del poder. Pensó que “el clero es una institución nociva a la sociedad, pero al mismo tiempo es un enemigo político del gobierno y creo que, ya que tiene la debilidad de tolerarlo, debe tener la energía de reglamentarlo”.<sup>55</sup>

Palavicini expuso su pensamiento, dijo que la discusión del artículo 129 honraba a México y al Partido Constitucionalista, pero en términos concretos criticó: 1. La exigencia para que los ministros de cualquier culto fueran mexicanos por nacimiento, ello sería obstáculo a la inmigración china, japonesa, etc.; propuso que el párrafo dijera: “En México, para ejercer el ministerio de los cultos católicos o protestantes se necesita ser mexicano por nacimiento”, y 2. La limitación al número de sacerdotes, ya que respecto de ninguna profesión se podía realizar.

Múgica pronunció un bello discurso a favor del dictamen. Dijo:

El asunto que se trajo a debate esta noche es interesante, es un hondo problema social; es uno de aquellos problemas que de quedar irresueltos, dejarían a la

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 1045.

<sup>55</sup>*Ibidem*, p. 1049.

patria sumida en uno de los más grandes desconuelos y a la revolución, señores, en uno de los más profundos desprestigios. Es preciso que la resolución sea intensamente radical como hemos resuelto todos aquellos problemas que el pueblo todo levantó como un haz de luz, que los escribió en las banderas de la revolución, y los paseó de uno a otro extremo del país, y los impuso en todas las conciencias, aun en las más retardatarias.<sup>56</sup>

Leyó documentos donde se ponía de manifiesto todo el abismo moral en que se encontraba el clero: pidió, tanto a la prensa extranjera como a la nacional, que publicara esos documentos, “para que se vea cuál ha sido la gran justicia que el pueblo mexicano ha tenido cuando ha procedido con tanta saña, con tanta crueldad, a veces con tanta ferocidad increíble, para perseguir lo que allí llamamos clero y que debía llamarse una banda de ladrones, de forajidos y estafadores”.<sup>57</sup>

Las ideas de Múgica están de acuerdo con la verdad. Por desgracia el clero ha sido elemento negativo en nuestro devenir histórico. Razón tuvo Alfonso Toro en afirmar que:

La cuestión religiosa en México tiene capital importancia para el porvenir del país. Ni el pueblo, ni el gobierno mexicano son, como se pretende enemigos gratuitos del clero, y buena prueba de ello, el grato recuerdo que han dejado y la veneración con que se mira la memoria de aquellos eclesiásticos que han hecho bien al país, como un padre Las Casas, un Vasco de Quiroga, un Margil de Jesús, un Gante, un Bernardino de Sahagún, en los tiempos antiguos, y otros varones eminentes de tiempos posteriores.<sup>58</sup>

Si el clero mexicano hubiera ayudado al progreso de México, sería visto con respeto, y se hubieran evitado varias guerras fratricidas que él auspició.

El artículo 129, que al pasar a la Constitución fue el 130, se aprobó de acuerdo con el dictamen de la comisión, en virtud de que existió consenso respecto al *status* de *las iglesias y de sus ministros*.<sup>59</sup> El resultado en números no se conoce en virtud de que el artículo fue votado en la madrugada del 29 de enero, y en el momento que iba a darse el resultado de la votación quedaban pocos diputados; se acordó que al día siguiente se conocería el resultado, pero ya el *Diario de los Debates* no volvió a ocuparse del asunto.

El 30 de enero se pusieron a consideración del Congreso las dos adiciones que habían sido propuestas para el artículo 129. El Congreso las rechazó.

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 1057.

<sup>57</sup>*Ibidem*, p. 1059.

<sup>58</sup>Alfonso Toro, *La Iglesia y el Estado en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927, p. 375. Hay edición del Archivo General de la Nación de 1975.

<sup>59</sup>Gamas Torruco, *op. cit.*, p. 501.

El artículo 130, como ya asenté, fue el presentado por la segunda Comisión Dictaminadora, salvo algunas reformas de estilo.

La estructura del mencionado artículo fue: 1.. Competencia exclusiva de las autoridades federales en materia religiosa, y la declaración de que las demás autoridades actúan como auxiliares de la Federación. 2. La prohibición al Congreso para dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión. 3. Competencia exclusiva de las autoridades civiles en actos del estado civil. 4. La promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones, sujetan al que las realiza. 5. La negación de personalidad jurídica a las iglesias. 6. La sujeción de los sacerdotes a la ley de profesiones. 7. Las legislaturas locales determinan el número de sacerdotes en el correspondiente Estado. 8. Ser mexicano por nacimiento para poder ejercer como sacerdote. 9. Prohibición a los sacerdotes para realizar críticas a las leyes fundamentales, así como a las autoridades públicas. Se les niega el voto pasivo y activo, así como el derecho de asociación con fines políticos. 10. Se establece la autorización previa para abrir nuevos templos. 11. Se norma el aviso de cambio de sacerdote de un templo a otro. 12. Se permite la recaudación de limosnas dentro de las iglesias. 13. Se declara sin validez oficial la enseñanza impartida en los seminarios del clero. 14. La prohibición a las publicaciones religiosas de realizar comentarios o críticas políticas. 15. La prohibición de hacer reuniones políticas dentro de los templos. 16. La incapacidad de los sacerdotes para heredar, a menos que el *de cuius* fuera pariente dentro del cuarto grado. 17. Las infracciones a las reglamentaciones del artículo no se substanciarían en proceso con existencia de jurado popular.

La finalidad de este precepto fue desligar al clero de las actividades políticas; en ello radica el mérito de nuestro original artículo 130 constitucional.

### Debate sobre la tierra

A. Al leerse el proyecto de Carranza y escuchar los diputados su artículo 27, éste causó gran desilusión, en virtud de que no se abordaban los grandes problemas del campo. El artículo seguía la línea trazada en 1857. Las innovaciones eran de importancia secundaria: que en las expropiaciones la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto; la Cláusula Calvo; y la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada.

Por la importancia del artículo y el intenso trabajo de las Comisiones de Constitución, la presentación del dictamen del artículo 27 se había ido posponiendo. Una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración del proyecto de artículo. La comisión, lo que Rouaix llamó “núcleo fundador”, fue el mismo del artículo 123, además de Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, quien gozaba de prestigio en la materia.

Como esos diputados estaban ocupados en la elaboración del proyecto para el artículo 123, se comisionó a Molina Enríquez para que redactara la estructura del artículo sobre la tierra. El 14 de enero de 1917 los diputados se reunieron para escuchar el trabajo de Molina Enríquez, el cual desilusionó a los presentes por vago y difuso. Ante el fracaso de ese anteproyecto, Rouaix señaló las ideas que debían considerarse en las juntas.

Los diputados que concurrieron a las sesiones privadas, y que con su pensamiento influyeron en la redacción del artículo 27, fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala, Jara, Victoria, Góngora, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar.

La exposición de motivos la redactó Molina Enríquez, donde explicó el régimen colonial del suelo: la propiedad de todas las tierras perteneció a la corona española, quien generosamente permitió a los particulares constituir la propiedad privada, pero fue una propiedad precaria, restringida. Explicó que esta situación prevaleció hasta el Porfiriato, régimen que declaró la propiedad absoluta de tipo romano, pero que la nueva legislación se ligaba con la colonial, por lo cual la nación tomaba el lugar de la corona española como propietaria absoluta de todas las tierras, lo que la capacitaba para administrarlas, especialmente las del subsuelo, como mejor conviniera.

*B.* No había necesidad de resucitar la tesis colonial para fundamentar nuestro artículo; el principio de soberanía era y es más que suficiente para cimentar que un pueblo se organice en la forma que crea más conveniente.

La estructura del anteproyecto fue: La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la nación el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”. Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terrenos a los pueblos que los necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población agrícola. Se estableció que la indemnización no sería “pre-

via”, sino “mediante”, con lo cual se facilitaba la expropiación de los grandes latifundios. Se nulificaban todas las enajenaciones de tierras, aguas o montes que, pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hubiesen hecho las autoridades en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; asimismo, se nulificaban los apeos y deslindes ilegales que se hubieren realizado. Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales. Se enumeraron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la nación podía otorgar concesiones administrativas.

Las nuevas ideas que se apuntaban en el proyecto son importantes: se asignó a la tierra una función social, ella debía ser elemento equilibrador de la riqueza pública, su producto debía redundar en mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; además, se asentó que se debían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.

El dictamen de la comisión siguió en términos generales el proyecto de Rouaix, aunque cambió y adicionó algunos párrafos y precisó otros, pero la idea, el espíritu, el contenido social del artículo siguió intacto. Las principales adiciones que hizo la comisión fueron: conceder acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las iglesias, considerar a la ley del 6 de enero de 1915 como ley constitucional, y establecer preceptos precisos para conseguir el fraccionamiento de los latifundios y lograr la pequeña propiedad.

C. El último artículo íntegro en debatirse fue el 27. La comisión presentó su dictamen la tarde del día 29 de enero; el diputado Magallón solicitó la dispensa de trámites. La presidencia planteó el inconveniente que implicaba esta proposición, ya que el dictamen aún no estaba impreso. Magallón manifestó que era imperativo abordar inmediatamente el problema agrario por la escasez de tiempo, y porque algunos diputados, como Palavicini, deseaban que un asunto tan trascendental se tratara en el próximo Congreso de la Unión. La mayoría de los diputados aprobaron que se comenzara a discutir el dictamen sin necesidad de trámites.

Dos días quedaban para que el Congreso Constituyente agotara el tiempo previsto para concluir la discusión de la nueva Constitución, aún restaban multitud de asuntos para tratar. Alberto Terrones y Heriberto Jara propusieron a la Asamblea que ésta se constituyera en sesión permanente hasta el final de las labores, para poder resolver todas las cuestiones diferidas. La proposición fue aprobada.

Los debates sobre el artículo 27 no tuvieron la relevancia de las discusiones sobre los artículos 30, 123 y 130. Las razones fueron: la falta de tiempo, que la batalla decisiva se había librado al discutirse el problema laboral y el Congreso había aceptado la idea de abordar los asuntos con profundidad, desentendiéndose de incluir en ellos preceptos reglamentarios, y que las personas más interesadas en el problema agrario habían acudido a las juntas efectuadas en las habitaciones de Rouaix, donde habían expuesto sus inquietudes y de donde había salido la base fundamental del dictamen de la comisión.

Navarro fue el primero en subir a la tribuna, para proponer que el párrafo primero se adicionara, expresando que la nación, desde la promulgación de la Constitución, se reservaba el derecho de vender las tierras, así como la declaración de la nulidad de los títulos adquiridos por despojos o infamias. Después agregó:

El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resulten estériles.<sup>60</sup>

Terminó su discurso proponiendo que los terrenos que vendiera la nación pasaran de padres a hijos, para que nadie pudiera acaparar tierras.

Bojórquez manifestó la importancia del asunto que se estaba tratando:

En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar durante estos debates el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra.<sup>61</sup>

Afirmó que —con todo acierto— el problema agrario no se agota con repartir tierras, sino que se necesita dinero para poderlas labrar, y el gobierno tenía el deber ineludible de proporcionarlo.

Ibarra, al discutirse el inciso quinto respecto de las concesiones del gobierno para explotar el subsuelo, propuso que las compañías petroleras y mineras dieran al país un tanto por ciento de sus utilidades líquidas lo que era justo, debido a que la nación era la propietaria de la tierra y del subsuelo.

<sup>60</sup>*Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 1082.

<sup>61</sup>*Ibidem*, p. 1084.

Colunga manifestó que la proposición de Ibarra no cabía dentro del artículo 27, por tratarse de una cuestión meramente secundaria.

La parte primera del inciso séptimo estableció que sólo los mexicanos, por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tendrían derecho de adquirir el dominio directo de tierras y aguas; pero, al extranjero se le podría conceder igual derecho, siempre y cuando renunciara a invocar la protección de sus gobiernos respecto a esos bienes, y prometiera respetar las leyes y autoridades del país. Aunque el *Diario de los Debates* no lo asienta, en dicho precepto se decía que el trámite para que el extranjero renunciara a invocar las fuerzas de su patria, se haría “por conducto de los agentes o representantes diplomáticos”. Esta frase fue muy criticada. Terrones opinó que este trámite no podía hacerse ante los representantes diplomáticos, pues éstos no lo sancionarían, por ir contra sus intereses: que ningún extranjero podía renunciar a sus derechos en forma parcial. Cándido Aguilar dijo que estaba en contra de la mencionada innovación, porque ningún diplomático se debía inmiscuir en las cuestiones interiores de la Nación. La comisión pidió autorización para retirar las palabras impugnadas.

Jara pronunció uno de los discursos relevantes en los últimos días de sesiones del Congreso; afirmó que los preceptos reglamentarios, que al principio parecieron ridículos, iban a ser recibidos con entusiasmo en los países de América y en,

todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todas aquellas que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo..., si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana..., con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir.<sup>62</sup>

Presentado el nuevo dictamen sobre la parte primera del inciso séptimo, recibió la crítica de Macías, quien propuso una nueva redacción, la cual coincidía con la ya asentada por el dictamen.

La fracción II del inciso séptimo declaró que los templos edificados “por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 1095.

la propiedad privada”. Medina atacó esta frase, pues sólo serviría para burlar todo el artículo; propuso y fue aceptado, que cualquier templo, sin importar quién lo construyera, quedara sometido al Poder civil; Lizardi opinó que se debía prohibir a las iglesias ser propietarias de bienes muebles, pues ello impediría que comprara acciones de empresas industriales, y que con el tiempo, por ser muy ricas, se apoderaran de la industria nacional, como había sucedido con la tierra. Garza González y Manjarrez apoyaron las ideas de Lizardi, Medina pensó que como en el artículo se otorgaba acción popular para los bienes raíces del clero, bastaba con agregar a este precepto la frase: bienes raíces o bienes muebles.

Álvarez expresó que era un error decir en este artículo que las iglesias no podrían poseer tierras, ni bienes, en virtud de que en el artículo 130 se había negado personalidad jurídica a estas organizaciones, y eso implicaba las prohibiciones que se estaban incorporando al artículo agrario.

Los debates sobre las fracciones III, IV y V del inciso séptimo muestran la preocupación que tuvieron los constituyentes de asegurar que las iglesias no burlaran la ley y poseyeran bienes.

La fracción VI ordenó que las corporaciones, ranchos y pueblos que guardaran el estado comunal, tendrían derecho a disfrutar en común las tierras, aguas y bosques, por pertenecerles o porque se les hubiesen restituido conforme a la ley agraria de enero de 1915. Macías pensó que se debía agregar al precepto “o que se les restituyan en lo sucesivo”, ya que a muchas rancherías, pueblos, etcétera, aún no se les hacía la restitución. Cañete propuso que en esta fracción se dijera que estas comunidades –rancherías, pueblos, etcétera–, tenían capacidad para defender estos bienes, judicial y extrajudicialmente. Medina señaló que las dificultades que sobre estos problemas se habían suscitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se referían a la personalidad jurídica de estas comunidades, “sino a la manera de completar la representación en juicio de aquellas comunidades”. La proposición de Cañete no prosperó.

El párrafo tercero de la fracción VII señaló que, de acuerdo al decreto del 6 de enero de 1915, se restituirían las tierras, bosques y aguas a las rancherías, pueblos, tribus, etcétera, que habían sido despojados de ellas. Se exceptuaron de esta nulidad las tierras poseídas por más de 10 años y que no excedieran de 50 hectáreas; si había exceso de hectáreas, éstas serían devueltas a la comunidad, indemnizando al propietario.

Cepeda Medrano criticó este párrafo por ser, en su opinión, demasiado difuso; pensó que se debía normar –sin dejar dudas– quién indemnizaría, ¿el legítimo propietario o el gobierno?

Múgica defendió el dictamen diciendo que Cepeda Medrano se había colocado en situación distinta a la de éste, pues se había referido a propiedades



usurpadas por el uso de la fuerza, y de éstas se establecía en la Constitución que serían devueltas a sus dueños, sin ninguna formalidad y sin indemnización alguna.

Medina opinó que este precepto era de efectos retroactivos, quería dejar sin efectos las resoluciones buenas o malas sobre tierras a partir de 1856. Colunga refutó a Medina, pero el discurso que convenció a la Asamblea fue el de Múgica, quien dijo que de no aprobarse este párrafo se destruiría uno de los postulados principales de la Revolución. Ejemplificó cómo los hombres influyentes se habían apoderado de los terrenos de las comunidades, y cómo ante un tribunal la sentencia favorecía al usurpador, porque poseía aparentes títulos legítimos. La consecuencia de esos despojos fue la miseria de todos esos desgraciados, y que anduvieran mendigando por las callejuelas de las ciudades. Múgica interpeló a los diputados:

¿Y vamos, a dejar eso de esa manera, nada más porque la ley lo permite? ¿Vamos a consentirlo? Entonces, ¡maldita la revolución, mil veces maldita, si fuésemos a consentir en esa injusticia! Algunas veces, hombres revolucionarios que en aquel tiempo habían sido consecuentes con sus principios, escribían en la prensa: Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas las propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias.<sup>63</sup>

La propuesta de Medina fue desechada.

La fracción V terminaba permitiendo a los bancos poseer o administrar en forma transitoria, amén de los bienes raíces necesarios para realizar su objeto directo, “por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”. Espinosa y Macías criticaron estas últimas frases. La Comisión Dictaminadora las suprimió.

El artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero. El *Diario de los Debates* dice que la votación fue unánime de 150 votos. Sin embargo, el tratadista Molina Enríquez, presente en la célebre sesión, afirma que los primeros quince votos fueron negativos, y que el primero en votar a favor del artículo agrario fue Manuel Giffard, y el segundo Enrique Enríquez, siendo recibidos los dos votos con aplausos. El mismo autor no se explica por qué en el acta oficial se asentó que fue aprobado por unanimidad. Como única explicación de tan curioso suceso, escribió: “¡Oh. Los criollos...!”<sup>64</sup>

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 1118.

<sup>64</sup>Andrés Molina Enríquez, *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria en México (de 1910 a 1920)*, 5 vols., México, Talleres Gráficos del Museo

D. El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante, el de “mayor trascendencia nacional”. En 1917, México era un país con una pequeña e insignificante industria, y el problema obrero no era tan grave como el agrario, columna vertebral de la economía de la Nación.

Silva Herzog escribió: “Los artículos 27 y 123 no fueron obra individual sino colectiva. Ninguna persona puede ufanarse de haber sido autor exclusivo o principal, ni siquiera puede decirse que fueron sus únicos autores los constituyentes de Querétaro, los artículos 123 y 27 fueron obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano.”<sup>65</sup> Las ideas flotaban en el aire, se les respiraba, se pensaba en ellas, pero se necesitaba un carácter que las hiciera objetivas, que las encauzara; esta labor la realizó Pastor Rouaix; en consecuencia, es merecedor a compartir la gloria de nuestra Constitución.

Con nuestro original artículo 27, el movimiento social mexicano se justificó. El pueblo mexicano, que a mediados de 1916 se dirigía al triunfo o al fracaso, empezó a descender de la cumbre álgida, con un laurel, verde lustroso, en la mano.

El pueblo mexicano, melancólico por naturaleza, se alegró. Al fin, la tierra iba a ser de él, y él de la tierra. Steinbeck ha escrito: “Si un hombre posee un trozo de tierra, esta tierra es él, una parte de él, igual a él. Si tiene apenas un poco de tierra para andar por ella y palparla y ponerse triste si no produce y feliz si la lluvia la fertiliza, entonces esa tierra es él, y él se siente grande con su tierra. Es así”. Y así será mientras el hombre habite este planeta.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 alcanzó dos finalidades: la primera, apagó el incendio que parecía iba a esterilizar al país, haciendo suyas las reivindicaciones del pueblo explotado y, la segunda, al reconocer los derechos sociales en la Ley Fundamental, en forma especial el derecho de la Nación sobre las riquezas naturales, y su facultad de imponer modalidades a la propiedad en función del interés público, reafirmó la dignidad soberana del Estado para “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y... cuidar de su conservación”.<sup>66</sup>

Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1932-1936. (Hay edición de la Comisión Federal de Electricidad de 1985.)

<sup>65</sup>Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria, exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 256.

<sup>66</sup>Labastida, *op. cit.*, pp. 182-183.

## Una nueva Constitución

A. Después de aprobada la fórmula de protesta de la Constitución, que provocó pequeña controversia, Ugarte pronunció un discurso en el cual puso de relieve el deber que contraían los constituyentes para que las doctrinas de la nueva Constitución se convirtieran en realidad. Por encargo del primer jefe hizo entrega de la pluma con la que fue firmado el Plan de Guadalupe, para que también con ella se firmara nuestra Constitución de 1917.

Música contestó a Ugarte y exhortó a los diputados a ofrendar su vida, si necesario fuere, en defensa de la Magna Carta.

Pasados cinco minutos después de las dos de la tarde del 31 de enero de 1917, se empezó a firmar la Constitución. Horas después se llevó a cabo la sesión solemne de clausura. Luis Manuel Rojas y los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución.

Carranza llegó al recinto constituyente, Rojas le entregó la Constitución, y dijo palabras de vibrante contenido; afirmó que si en algunos puntos se había ido más lejos que las proposiciones contenidas en el proyecto del primer jefe, se debía al afán revolucionario de romper los moldes viejos y dar cauce a las aspiraciones del pueblo; afirmó que la idea que había guiado al Congreso en todas estas reformas era el anhelo de hacer de México una patria grande y feliz.

Carranza contestó el discurso y protestó cumplir la Constitución.

Hilario Medina, a nombre del Congreso, pronunció el panegírico final; en forma somera, analizó cuáles eran los principios y los logros que se habían alcanzado en los debates de los últimos dos meses; afirmó que la Constitución era un símbolo, símbolo de paz y de progreso; terminó expresando:

debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución del 57, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la revolución hecha ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete.<sup>67</sup>

Rojas declaró: “Hoy, 31 de enero de 1917, clausura el honorable Congreso Constituyente su periodo único de sesiones”. La amplia sala se llenó de

<sup>67</sup>*Diario de los debates...*, op. cit., t. II, pp. 1177-1178.

aplausos estruendosos, gritos de alegría, vivas a la Revolución, a Carranza y al Congreso Constituyente.

El Congreso Constituyente terminaba su labor después de 80 sesiones ordinarias, de las cuales 14 habían sido secretas y 66 públicas. La asistencia promedio de las sesiones fue de 140 diputados constituyentes.<sup>68</sup>

Los constituyentes ofrecieron esa noche una cena a Venustiano Carranza en el “Centro Fronterizo”. Rojas pronunció el discurso, a nombre de los presentes, y Carranza agradeció el testimonio de amistad y respeto de que era objeto.

En las calles de Querétaro todo fue júbilo; militares y algunos diputados, ya alegres como resultado del producto de la vid, cantaban La Marsellesa. El pueblo se unió al festejo. Las bandas militares hicieron resonar sus instrumentos y de ellos emanaron las canciones del movimiento social: *La Cucaracha, La Adelita, La Valentina, la Rielera*, etcétera.

Al día siguiente, los constituyentes empezaron a marcharse a diversos lugares de la República. En su frente se mostraba la satisfacción de haber cumplido una misión. Una magna y majestuosa misión: estructurar política y socialmente a un pueblo que, con toda confianza, les había asignado tan augusta tarea.

**B.** El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la obra del Congreso Constituyente. Al día siguiente, Carranza convocó a elecciones federales para integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mismas que se llevaron a cabo el 11 de marzo de ese año, y en las cuales Venustiano Carranza fue electo Presidente de la República.

El nuevo Congreso federal comenzó sus sesiones el 15 de abril. El 1o de mayo, día del Trabajo, la Constitución de 1917 entró en vigor, y el Presidente inició su periodo constitucional.<sup>69</sup>

**C.** La Constitución llevó por título: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. ¿Era ese documento una nueva Constitución, o era la Constitución de 1857 reformada?

<sup>68</sup> Francisco Venegas Trejo, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 356.

<sup>69</sup> Gamas Torruco, *op. cit.*, p. 502.

Emilio O. Rabasa opina que la Ley Fundamental de 1917 es una nueva, debido a que creó instituciones sociales y económicas originales, ya que rebasó los límites del derecho constitucional clásico.<sup>70</sup>

Ignacio Burgoa, distinguido constitucionalista, sostiene también que la Constitución de 1917 es una nueva, basado en el análisis de una tesis de la Suprema Corte de Justicia, y en hermosa exposición sobre las nociones de soberanía y derecho a la revolución; análisis que denomina "La deontología constitucional."<sup>71</sup>

Examino esta cuestión o interrogante planteada.

Se habló ciertamente de reformas a la Constitución de 1857; no obstante, a través de los debates se oyó la expresión: la Constitución de 1917. Ugarte, en la última sesión ordinaria, dijo que la Constitución de 1857 desaparecía, que nacía una nueva Constitución, la del siglo XX. Las vivas en las dos últimas sesiones no fueron a la Constitución de 1857 reformada, sino a la Constitución de 1917.

En el Congreso Constituyente se habló tanto de la Constitución de 1857 reformada, como de la Constitución de 1917; esta anfibología trata de explicarla Molina Enríquez, al decir que el proyecto del primer jefe fue el de una nueva Constitución, pero como también conservó los lineamientos generales de la de 1857, se le podía considerar como una reforma de la anterior Carta Magna. El mencionado autor dice, y dice bien, que la atención de los diputados no se fijó en este asunto.<sup>72</sup>

Recuerdo un hecho de la historia de México, acontecido en 1846. Al triunfar el Plan de la Ciudadela, uno más en nuestra maraña de planes, el general victorioso, en este caso el general Salas, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, y convocó a un Congreso Constituyente para que decidiera la estructura política de la Nación. La mencionada Asamblea ratificó la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824 y redactó el benemérito documento que denominó: Acta de Reformas Constitucionales. Al contrario, nuestro Congreso Constituyente del siglo XX nunca ratificó la vigencia de la Constitución de 1857, ni expidió documento alguno que la actualizara.

Nuestro actual Código Supremo es uno nuevo, por las siguientes razones:

1. Un argumento de índole procedimental: para realizar reformas a una Constitución no se convoca a un Congreso Constituyente, sino que se sigue el procedimiento que ella misma marca; en caso contrario se está

<sup>70</sup> Emilio O Rabasa, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2004, p. 80.

<sup>71</sup> Burgoa, *op. cit.*, pp. 339-348.

<sup>72</sup> Molina Enríquez, *op. cit.*, p. 170.

- rompiendo con esa constitución. El argumento no parece ser sólido por el ejemplo histórico de 1846; sin embargo, afirmo que es indebido y metaconstitucional convocar a una representación nacional extraordinaria para reformar una constitución.
2. En su forma, la Constitución de 1917 acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas. Donde fue necesario se incluyeron preceptos reglamentarios como los que contienen los artículos 3o, 27, 107, 123 y 130.
  3. La estructura de la Constitución del siglo XIX fue únicamente política, la actual rompió los moldes clásicos y nos entregó una constitución político-social, que trató y trata de resolver los grandes problemas de inmensas masas sociales, de las más débiles.
  4. Por las numerosas innovaciones que contiene la actual Constitución.<sup>73</sup>

En consecuencia, es imposible afirmar que la Constitución de Querétaro sea una reforma a la de 1857. Además, sus múltiples reformas y actualizaciones, la hacen una nueva y siempre renovada Ley Fundamental.

*D.* Apenas promulgada la Constitución de 1917 recibió severas críticas de periodistas y académicos de los Estados Unidos, especialmente en lo relativo a la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales. No vale la pena detenerse en dichas críticas de espíritu imperialista; sí en las que se realizaron por mexicanos y que, sin fundamento, perseguían vulnerar y crear desconfianza en la opinión pública hacia la nueva Ley Fundamental, objetivos que no consiguieron.

Vera Estañol afirmó que dicha Constitución era ilegítima desde tres puntos de vista: el jurídico, el político y el revolucionario; sus argumentos consistieron en que no se había seguido el procedimiento de reforma que señalaba la Carta de 1857; que después de haberse prometido restaurar la vigencia de ésta, no se hizo; y por haber excluido del Congreso Constituyente la representación de grupos sociales, admitiendo únicamente en aquel al clan Carranza.<sup>74</sup>

Manuel Calero, vocero de los huertistas en el exilio, calificó a nuestra Constitución de fraudulenta, que el Código de las instituciones mexicanas era la Constitución de 1857, que el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue ilícito y, por tanto, su obra y los actos que emanaran de esa Constitución

<sup>73</sup>Carpizo, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>74</sup>Jorge Vera Estañol, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919, pp. 3-23.

eran nulos; invitó a los mexicanos a combatir al gobierno carrancista, y a restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.<sup>75</sup>

El general Villa también criticó a la nueva Norma Suprema; afirmó que no la aceptaba, como tampoco lo harían los zapatistas, y que si México volvía a sufrir una intervención extranjera, sería a causa del artículo 27; excitó a Obregón a que apoyara de nueva cuenta a la Constitución de 1857.<sup>76</sup>

El fundamento y la base de la Constitución mexicana de 1917 se encuentran en las causas mediatas e inmediatas que he señalado en este ensayo; en una palabra, en el movimiento social que rompió la vieja estructura jurídica que ahogaba al país, y trató de otorgar una nueva y más justa, que recogiendo la evolución política del pueblo mexicano, lo proyectara al futuro.

La tesis fundamental de la Constitución mexicana de 1917 fue, es y continúa siendo la realización de la justicia social, que todos los mexicanos puedan conducir una existencia digna; con suficientes satisfactores económicos, sociales y culturales, con respeto a sus derechos y libertades. Esta tesis fundamental aún resulta una meta a conseguir. Esta tesis todavía es, en gran parte, *lege ferenda*.

[Madrid, abril de 2005.]

<sup>75</sup> Stanley Ross, Ernesto de la Torre y Moisés González Navarro (comps.), *Historia documental de México*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, pp. 484-485.

<sup>76</sup> González Ramírez, *op. cit.*, t. II, p. 284.

# La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857

José Woldenberg

*Es la Constitución la manifestación exterior  
de la idea del Estado.*

*La política es una ciencia de observación  
y de experiencia.*

RAFAEL MARTÍNEZ DE ESCOBAR

## Introducción

El surgimiento y modulación de la idea democrática se da en una historia determinada. No se trata de una noción que en todo tiempo y lugar haya tenido los mismos contenidos, y por ello parece pertinente reconstruir su historia en nuestro país.

Las siguientes páginas no pretenden hacer esa reconstrucción, sino, solamente, detenerse en un momento crucial de ese proceso, que son los días en que se diseña la normatividad constitucional que va a poner en pie el entramado de instituciones que hasta la fecha siguen modelando nuestro sistema político. El Congreso Constituyente de 1916-1917, con sus nociones, prejuicios, sentido común y audacia, diseñó un Estado al que, a su manera, pretendía inyectarle la aspiración democrática. Destruído el viejo Estado liberal oligárquico, en una situación de relativo vacío de poder, el Constituyente es la piedra de toque para construir un nuevo Estado, lo que supone no sólo nuevas relaciones entre las propias instituciones estatales, sino entre éstas y los gobernados. Pero se trata de un esfuerzo que no corre en el vacío, por el contrario, de manera reiterada los diputados vuelven sus ojos al Con-

## Sumario

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Introducción . . . . .              | 1  |
| El Proyecto de Carranza . . . . .   | 2  |
| Las Garantías Individuales. . . . . | 10 |
| La reforma de gobierno . . . . .    | 33 |



greso Constituyente de 1856-1857, para extraer de él las enseñanzas que les parecen pertinentes, y para comparar los anhelos de sus predecesores con la historia posterior que se encargó de moldear sus ilusiones.

El Congreso de 1916-1917 realizó sus trabajos tomando como base un proyecto elaborado por el llamado Primer Jefe del Constitucionalismo, Venustiano Carranza. Sus trabajos fueron intensos y las discusiones largas y acaloradas. Aunque todos los diputados constituyentes pertenecían a un solo bando, en sus filas existía una diversidad de posiciones políticas que le dieron una coloración especial a los debates de diciembre de 1916 y enero de 1917. Fueron quizá discusiones erráticas, a lo mejor demasiado apasionadas, pero no cabe duda que en ellas se expresaban las aspiraciones predominantes de una sociedad, las cuales finalmente confeccionaron una red normativa que en buena parte explica la historia de México en el siglo XX.

Las páginas que siguen no pretenden ser un resumen exhaustivo de todos y cada uno de los temas que tocó el Congreso. Pero sí esperan dar cuenta de las nociones y argumentaciones que delinearon una peculiar fórmula de organización política de la sociedad y el Estado. Para ello hemos dividido el texto en tres apartados: *a*) la propuesta de Carranza, *b*) la discusión sobre las libertades individuales y *c*) la fórmula de gobierno. Los “derechos sociales”, innovación fundamental del Congreso y que básicamente quedaron plasmados en los artículos 27 y 123, no serán abordados en el presente texto por necesidades de espacio y porque se trata de una dimensión muy conocida y ponderada.<sup>1</sup>

En los tres apartados, al igual que lo hicieron los diputados y el propio Carranza, estaremos haciendo alusiones constantes a la forma en que esos mismos temas fueron tratados por los constituyentes del 56-57.

Pretendemos realizar un trabajo de reconstrucción histórica. Solamente el lector podrá evaluar su utilidad.

## El Proyecto de Carranza

El viernes primero de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, dio lectura a un detallado informe donde fijaba los lineamientos generales de su proyecto de nueva Constitución.

<sup>1</sup>Se pueden consultar para ello los textos: Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Editorial Botas, 1938; PRI, 1985, 505 pp.; y Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, PRI, México, 1984, 308 pp.

Su referencia obligada era la Constitución de 1857, a partir de la cual debía proponer un nuevo o renovado edificio normativo. El campo de visión de Carranza era fundamentalmente político, y su pretensión la de conjugar productivamente aspiraciones varias ya asentadas en 1857: derechos humanos; soberanía popular; división de Poderes; República federal, representativa y popular. En contrapartida, en torno a los derechos sociales, era prácticamente omiso.

Congruente con su visión, Carranza insistía más un “proyecto de Constitución reformada” –aludiendo a la del 57– que a una inédita. Según su exposición ante el Congreso, en su iniciativa estaban “contenidas todas la reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar las instituciones encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho”. Vale la pena subrayar la idea de “reformas políticas”, porque de esa senda no se saldrá la argumentación y propuesta del jefe constitucionalista.

Carranza hizo primero una apología ritual de la Carta del 57: “legado precioso”, “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”; sin embargo, asentó que, “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales... de los que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

Su diagnóstico apuntaba hacia varios terrenos: *a*) los derechos individuales, “base de las instituciones sociales”, habían sido conculcados (por la vía del juicio de amparo –argumentaba Carranza– se “embrolló la marcha de la justicia”); *b*) se erosionó la soberanía de los estados, con el expediente de la revisión de la Suprema Corte de Justicia de “los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”; *c*) “la declaración de los Derechos del Hombre... no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba” –los límites entre el Estado y el individuo no estaban claramente delimitados–; *d*) “la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado una realidad” –“el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación... sino por imposiciones”–; *e*) la división de poderes no era más que un ideal “en abierta oposición a la realidad” –“dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos”–; *f*) “ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados”, su soberanía y libertad –“esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>El discurso íntegro de Carranza puede leerse en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I. México, Impren-

A pesar de un diagnóstico tan rotundo, Carranza señaló que pretendía “conservar intacto el espíritu liberal” de la Constitución de 1857 “y la forma de gobierno en ella establecida”. Y realizó una exposición sintética de las reformas que proponía.

Dentro de la mejor tradición liberal, Carranza puso en el centro de su atención –y lo convirtió en el eje de su discurso– al individuo, el cual debería, antes que nada, ser protegido de los posibles excesos del apartado estatal. “La Constitución –dijo Carranza– debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes... no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance...” La libertad humana, piedra fundadora de su discurso, obligada a establecer poderes y funciones claramente delimitados al Estado y el área de inviolabilidad de las garantías individuales. “El deber primordial del gobierno es facilitar... que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual.”

Por ello, en el esquema original de Carranza –que sería refrendado por los constituyentes– la Constitución estaba obligada a iniciar con un capítulo “de las garantías individuales”, siguiendo la lógica establecida por el Constituyente de 1857 que inició su Carta con “los derechos del hombre”.

Carranza pretendía ir más allá de la sola enumeración de los derechos humanos para “ofrecerles las garantías debidas”, de tal suerte que las libertades individuales no quedaran “a merced de los gobernantes”. Haciendo alusión a la fuerza de la cultura y la tradición en tan importante materia, señaló que “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada... resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas... “Por ello, además de las reformas que el proyecto Carranza hacía a la Constitución del 57 en esa materia, sugería que a futuro se establecieran “castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales”.

Siguiendo esa lógica resultaba natural la insistencia de Carranza en revisar, por ejemplo, el recurso del amparo en los juicios civiles, las garantías para todos los acusados, la facultad exclusiva de los jueces para imponer sanciones, el fortalecimiento del ministerio público, etc. Se trataba, en todas ellas, de reformar instituciones y prácticas que vulneraban la vigencia de las garantías individuales. Para ilustrar el razonamiento de Carranza vale la pena reproducir el listado de flagrantes violaciones que enumeró para insistir en “las garantías que todo acusado debe tener en juicio criminal”:

---

ta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición Facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, pp. 260-271.

“incomunicaciones rigurosas y prolongadas”, “diligencias secretas y procedimientos ocultos”, “restricciones del derecho de defensa”, “maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes”, no existe “duración máxima de los juicios penales”, etc. Todo ello demandaba una redacción más detallada del artículo 20.

En el mismo capítulo de las garantías individuales quedaba colocado el importante artículo sobre la propiedad. Ya la Constitución de 1857 preveía la expropiación “por causa de utilidad pública y previa indemnización”.<sup>3</sup> Carranza, por ello, sólo proponía “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”. Como se sabe, en este renglón Carranza fue desbordado significativamente.

Las Leyes de Reforma habían establecido la prohibición para que las corporaciones religiosas pudieran adquirir bienes raíces. El artículo 27 señalaba que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la institución.”<sup>4</sup> Pero como la Iglesia le había dado –a decir de Carranza– la vuelta al asunto, a través de sociedades anónimas, “y como por otra parte, esas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierras ... no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

Por ello, Carranza le propuso al Congreso “la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndome a cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas”.

Ahora bien, en materia estrictamente política, en donde se ilustra con claridad la concepción de Carranza sobre la democracia, es necesario detenerse un poco. En este terreno, la intervención del Primer Jefe se iniciaba con la piedra fundadora del edificio democrático: el voto. Partía de la tradicional discusión de si el sufragio debía ser un derecho de todos “o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz...”, y afirmaba contundente: “Para que ... sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea

<sup>3</sup>Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 262-263 (Col. República Liberal. Obras Fundamentales).

<sup>4</sup>*Idem.*

general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”. E incluso, más allá de la “verdad teórica” apuntada, Carranza se apoyaba en el carácter revolucionario y popular del movimiento que encabezaba. Dijo: “sería impolítico e inoportuno... después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, aunque a él mismo no le resultaba descabellado el argumento de restringir el sufragio a aquellos ciudadanos con insuficiente educación escolar.

Carranza, apoyándose en las disposiciones de la Constitución del 57 y en la experiencia posterior, ofrecía el modelo de una república representativa, federal, con división de Poderes y cuya célula básica sería el municipio libre. El municipio no sería solamente “la base del gobierno libre”, sino que también aportaría a la comunidad “independencia económica, supuesto que tendrían fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades”. No obstante, para alcanzar tan ambicioso objetivo, la única disposición constitucional que proponía al respecto era que “el municipio libre” sería “administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado” (art. 115).

Carranza, en su discurso inaugural ante el Congreso, insistió en la necesidad de abrir cauce a la auténtica división de Poderes. “La división de las ramas del Poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación”, de tal suerte “que uno no se sobreponga al otro.”

Dada la historia reciente del país, externó su preocupación de “que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”, lo cual debía remontarse al “ser electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central”. De esa forma “se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos”.

Carranza, por lo menos en el discurso, deseaba un poder Legislativo fuerte y representativo, pero no como el diseñado por los constituyentes de 1857, “que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”. En ese punto, se hacía cargo de las dificultades que el Ejecutivo había tenido con el Legislativo durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada y de las ideas que había puesto en circulación Emilio Rabasa.<sup>5</sup> El llamado Primer Jefe propuso explícitamente “quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación”, ya que ese exceso, según Carranza, “fue lo que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener disputados

<sup>5</sup>Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, 1912.

serviles, a quienes manejaban como autómatas”. A cambio de ello, Carranza le otorgaba al Legislativo “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”.

Con todas sus letras, Carranza se pronunció contra la posibilidad de un sistema de gobierno parlamentario. Incluso se extendió en ello, de una manera tal que aún hoy llama la atención: como si la propuesta del parlamentarismo en 1916-1917 tuviera, en efecto, probabilidades reales de cristalizar. Realizó una introducción particular, para llamar la atención sobre el tema:

Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, ente cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Carranza se extendió en sus razones para rechazar el parlamentarismo, y lo mismo acudió a Tocqueville que a la experiencia histórica de la Nación. Y en su exposición quedaron claramente planteadas sus ideas de la necesidad de un gobierno fuerte, tutelar, más no despótico, capaz de conjugar libertad y orden, con un Ejecutivo prestigiado, que pudiera contener tanto las presiones de las “camarillas” legislativas como las del ejército.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir [...] mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey [...] cuando las luchas de independencias rompieron las ligaduras [...] tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenía hombres que los guiasen en tan ardua tarea [...] para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro de orden a poblaciones indisciplinadas [...] pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico [...] Siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden [...] La libertad tiene por condición el orden, y sin éste, aquélla es imposible[...]

A partir de esa última fórmula esbozada, Carranza filtraba la historia política del país:

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Carranza desconfiaba de la capacidad de la legalidad para estabilizar y gobernar el país. Una historia singular (estabilidad pasando por encima de las prescripciones legales y gobiernos vulnerables por su apego irrestricto a la ley) lo empujaba a no hacerse demasiadas ilusiones en los dones de la ley. Carranza oscilaba y tan pronto imaginaba a la Nación como un menor de edad al que debe educarse, como un animal salvaje que hay que domesticar, al tiempo que aspiraba a un gobierno republicano apegado al derecho. “El gobierno debe ser respetuoso de la ley y las instituciones... pero debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad.” Libertades y orden, los extremos y preocupaciones que modulan la propuesta del Primer Jefe del Constitucionalismo.

Y como fórmula para intentar conjugarlos, un Ejecutivo fuerte por la fuente misma de su elección. Edulcorando la acción del Constituyente de 57, Carranza aseguraba que “concibieron bien al Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley”, pero, se lamentaba, “restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.

Por ello, la elección directa junto con la no-reelección –bandera originaria del maderismo–, deberían ser consagrados como principios y normas por el Congreso Constituyente. “Si se designa al presidente directamente por el pueblo... el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra las tentativas de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La iniciativa de la no-reelección, por otra parte, ni siquiera fue argumentada por Carranza. Era parte del sentido común y del compromiso original de los revolucionarios.

Luego de su argumentación a favor de un régimen con presidente fuerte, descalificó a un eventual sistema parlamentario.

¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? [...] quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete” [...] se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En

dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Carranza afirmaba que el parlamentarismo en Inglaterra o España se explicaba “por el antiguo poder absoluto de los reyes”, “pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil”.

Por otra parte, el régimen parlamentario suponía “forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”. Dada la inexistencia de esas condiciones, Carranza reforzaba su argumentación en favor de un régimen presidencial.

Tomaba como ejemplo a los Estados Unidos, las experiencias desafortunadas latinoamericanas, e insistía en su propuesta original. Dentro de ella, se pronunciaba por la supresión de su vicepresidencia y establecía un nuevo sistema para la sustitución tanto temporal como definitiva del presidente de la República. Para él, la institución de la vicepresidencia había tenido una “historia funesta”, ya que “en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República”. “Queriéndolo o sin pretenderlo”, el vicepresidente “quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el Poder supremo de la República.”

Carranza planteó que en caso de falta temporal o definitiva del presidente, fuera el Congreso de la Unión el que nombrara sustituto. Dado que acudir al expediente de contar con un presidente de relevo previamente establecido –vicepresidente o alguno de los miembros del gabinete–, causaba más problemas de los que solucionaba. Dos razones más ofreció para ello, una enunciada en términos negativos y otra en términos positivos: “Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos” (sin duda una argumentación que exhibe algunos de los resortes conservadores de la visión política del Primer Jefe del Constitucionalismo) y “los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República”.

Por último, Carranza hizo alusión a la necesaria “independencia del Poder Judicial”, dado que uno de los “anhelos” del “pueblo mexicano” era el de tener “tribunales independientes que hagan efectivas las garantías



individuales”. En su intervención no se extendió en esa materia, pero en su iniciativa de Constitución establecía que el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 94), cuyos ministros serían nombrados por ambas Cámaras reunidas en sesión del Congreso de la Unión, a través de escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (art. 96). A su vez, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Cortes (art. 97).

El discurso de Carranza se nutre más de la tradición liberal que de la democrática. Para él, lo fundamental es garantizar las libertades individuales y establecer con claridad los límites de la acción estatal, y en un segundo plano quedan los asuntos de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías básicas de todo ciudadano y al contraponerlas con el ejercicio del poder, Carranza reitera la necesidad de preservar una serie de libertades individuales como punto de partida en la construcción de la normatividad estatal. Con ello vuelve a plasmar en la Constitución buena parte de los derechos individuales forjados por la tradición liberal.

## Las Garantías Individuales

Los diputados constituyentes que debían discutir y aprobar la iniciativa presentada por Venustiano Carranza se consideraban a sí mismos como liberales. A pesar de sus enormes diferencias, las cuales quedaron plasmadas en los debates del propio Congreso, la inmensa mayoría de ellos utilizó los adjetivos “revolucionario” y “liberal” como si se tratara de auténticas condecoraciones. Por ello, y porque así se encontraban consagradas en la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, las sesiones de discusión se iniciaron con los primeros artículos del nuevo ordenamiento, “de las garantías individuales”.

Todos deseaban fortalecer las libertades individuales, pero desde el inicio fue claro que esa pretensión, sin restricciones, chocaba con otras aspiraciones. El caso más sobresaliente fue el de la libertad de enseñanza, que de inmediato suscitó alguna de las discusiones más acaloradas y significativas. De hecho, se estableció una tensión permanente entre los defensores de la libertad individual irrestricta —o casi— y quienes estaban dispuestos a subordinarla, en algún grado, al cumplimiento de objetivos que les parecían superiores.

El proyecto de Carranza dictaba que “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esa Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que

ella misma establece”.<sup>6</sup> Con la modificación de “Estados Unidos Mexicanos” por “República Mexicana” (producto de un debate donde se asumió, en forma más bien retórica, que la pretensión federalista estaba mejor planteada bajo la denominación de Estados Unidos), el texto de Carranza fue aprobado por el Congreso. La comisión encargada de revisarlo –junto con la mayoría de los otros artículos similares– estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica (Michoacán), Alberto Román (Veracruz), Luis G. Monzón (Sonora), Enrique Recio (Yucatán) y Enrique Colunga (Guanajuato). En su dictamen consideró que dicho artículo

contiene los principios capitales cuya enumeración debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales. El primero de esos principios es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales de todos los habitantes de la República. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución.<sup>7</sup>

Se trata de una típica lectura liberal, donde los derechos ciudadanos preceden a otras consideraciones, y que incluso asume como propia la noción de “derechos naturales” tan propia del iusnaturalismo.

Si se le comprara con el artículo que abre la Constitución del 57, se puede apreciar que la noción de “garantías individuales” es heredera de la de “derechos humanos”, utilizándose ambas como sinónimos. Los constituyentes del XIX inician su Constitución con el siguiente mandato: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...”<sup>8</sup> De esa manera, el capítulo de los derechos del hombre se convierte en el de las garantías individuales.

Varias de las disposiciones constitucionales en esa materia prácticamente fueron aprobadas sin mayor discusión, puesto que existía un consenso básico en la asamblea. No obstante, otras suscitaron acalorados debates. Nos referiremos, en un inicio, a las primeras.

La prohibición de la esclavitud y la inmediata recuperación de la libertad de los esclavos de otros países que pisaron suelo mexicano, consagradas en el artículo 2o, es una calca de la disposición del 57, y fue aprobada sin discusión por unanimidad de 177 votos.<sup>9</sup>

<sup>6</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>7</sup>*Ibidem*, pp. 365-366.

<sup>8</sup>Zarco, op. cit., p. 3.

<sup>9</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., p. 429.

La libertad de expresión limitada solamente por los ataques a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, de la que habla el artículo 6o, es idéntica a la del 57 y fue aprobada con un solo voto en contra.<sup>10</sup>

El derecho de petición realizado en forma escrita, “de manera pacífica y respetuosa”, y la obligación de la autoridad de “acordar” en forma escrita al respecto y hacérselo conocer al peticionario, también fue copiada de la Constitución del 57 y aprobado sin discutir con sólo dos votos en contra.<sup>11</sup>

La libertad de poseer y portar armas se refrendó en el artículo 10 tal y como en la del 57, pero ahora quedó sujeta “a los reglamentos de policía y se prohibió a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional” (dictamen).<sup>12</sup>

La libertad de tránsito, para salir y entrar del país y moverse con entera libertad en su interior, también fue retomado de la Constitución del 57, y sobre todo del artículo 11 reformado en 1908, donde se establecía que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.<sup>13</sup>

El no-otorgamiento de títulos nobiliarios, su no-reconocimiento y la inexistencia de “prerrogativas y honores hereditarios”, extraído de la normatividad del 57 (art. 12), junto con los dos anteriores, fue aprobado por unanimidad.<sup>14</sup>

A la no-retroactividad de la ley, establecida en la del 57 (art. 14), se le agregaron otras disposiciones como la relativa a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...”, las penas sólo pueden ser aplicadas si están “decretadas por una ley exactamente aplicable al delito”.<sup>15</sup>

Extraídas también de la Constitución del 57 (art. 15), quedaron consagradas la prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos y esclavos,<sup>16</sup> y la de apresar a alguien “por deudas de carácter puramente civil”, igualmente la justicia sería gratuita y por ello se prohibían también

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 493.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 497.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 555.

<sup>13</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 152.

<sup>14</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 556.

<sup>15</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 168 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 593.

<sup>16</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 172 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 593-594.

las “costas judiciales”.<sup>17</sup> Los artículos 14, 15 y 17 fueron aprobados por unanimidad.<sup>18</sup>

“El artículo 19 del proyecto de Constitución es idéntico, sustancialmente, al de la Constitución de 1857”, dice el dictamen, y se refiere a las garantías del detenido. No se permite la detención por más de tres días si no existe auto de formal prisión, y queda prohibido todo maltrato, molestia, gabela o contribución. También fue aprobado por unanimidad.<sup>19</sup>

Inspirados e incluso copiados de la Constitución del 57, fueron aprobados por unanimidad y sin discusión los artículos 23 (corresponde al 24 de la del 57), 25 y 26. En el primero se asienta que ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias y que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. En el 25, la inviolabilidad de la correspondencia. Y en el 26, que en tiempos de paz ningún militar puede exigir a un particular alojamiento, bagaje “ni otro servicio personal”.

Pero ninguna libertad o derecho es irrestricto, y las propias garantías consagradas en los artículos anteriores, podían suspenderse. La posibilidad de suspender las garantías individuales, al igual que en la del 57, quedó apuntada en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública...”

Solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recessos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación[...]<sup>20</sup>

En las anteriores disposiciones se fraguó un consenso casi absoluto, pero en otras, afloraron las diferencias, y en ellas se pueden apreciar con mayor claridad las intenciones, valores y nociones que modulaban la idea democrática de los constituyentes.

### *Libertad de enseñanza sin taxativas o regulada por el Estado*

Como se sabe, uno de los debates más intensos y significativos del Constituyente de 1916-1917 fue el de la educación. En él, más allá del tema educativo, en sí importante, se expresaron con claridad concepciones diferentes sobre

<sup>17</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 185 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>18</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>19</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 190 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 743-744.

<sup>20</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 267-268 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 260-262.

los límites de la libertad individual y el papel del Estado. Esa tensión entre lo que corresponde a los individuos y al Estado refleja las contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes.

La iniciativa de Carranza al respecto era más bien parca, aunque en alguna medida corregía la plana a los legisladores del 57. Decía: “Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.”<sup>21</sup>

Los Constituyentes del 57 habían asentado solamente que “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir.”<sup>22</sup> De tal suerte que los criterios de laicismo y gratuidad –inyectados por Carranza– se hacían cargo del compromiso estatal en materia de educación.

Pero a la comisión dictaminadora se le hizo poco, dado que pretendía sacudirse la influencia del clero en esa actividad. Puede afirmarse que la corriente que finalmente triunfó de 1916-1917, y que estuvo dispuesta a limitar la libertad de enseñanza en aras de los ideales del laicismo, paradójicamente había sido la derrotada en el Constituyente de 1856-1857.

En el siglo XIX, la enseñanza libre se observó como la posibilidad de sacudirse la tutela clerical en la educación, pero al enunciarla no se quiso ir más lejos, pensando que era suficiente crear el marco para que la educación laica compitiera con la religiosa. El constituyente de Luis Fernando Soto, luego de ponderar la importancia de la libertad de enseñanza –“garantía para el desarrollo de la inteligencia”–, de la dinámica que desencadenaría (“muchas municipalidades que tienen fondos suficientes, abrirán cátedras para la educación de sus jóvenes... muchos hombres, impulsados por el amor que profesan a la ciencia, abrirán cátedras para instruir por sí mismos o por medio de otros, a los jóvenes gratuitamente”), de sus virtudes civilizatorias, planteó en los siguientes términos, por qué los liberales no podían coartar la libertad de la Iglesia a impartir educación: “Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dirá, ese partido (el de la Iglesia) se apodera de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia, corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndoles enemigos de las instituciones de su país...” Y replicó:

Señores, yo no temo la luz, quiero la discusión, libre, franca, espontánea... a pesar de todos los sofismas, de todas las maquinaciones de los apóstoles del obscurantismo. El gobierno debe determinar los autores para la enseñanza y

<sup>21</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>22</sup>Zarco, op. cit., p. 26.

eso me basta... Si la tiranía pasada procuró segar las fuentes de la ilustración... a nosotros nos toca decretar la libertad de enseñanza.<sup>23</sup>

Pero ya desde entonces no todos eran tan optimistas como Soto. Blas Balcárcel teme que la libertad de enseñanza “abra la puerta al abuso y la charlatanería”, por ello plantea la “vigilancia” en esa materia por parte del gobierno. Joaquín García Granados” se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática. Le parece que los que enseñan deben ser antes examinados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos...” José María Lafragua “está conforme con el fin del artículo, pero desea la vigilancia del gobierno como una garantía contra el charlatanismo”.<sup>24</sup>

Pero Soto no está solo. Lo apoyan Isidoro Olvera, Albino Aranda y José María Mata, quien al respecto dice:

Si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredrarse por el temor al charlatanismo, pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo. Contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familiar y el fallo de la opinión.<sup>25</sup>

Quizá quien mejor sintetizó la tensión del debate fue Guillermo Prieto, aunque al final se inclinó hacia el lado de la libertad de enseñanza sin restricciones. Dijo:

[...] que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad, pero una reflexión más detenida, lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia[...] y tener miedo a la libertad.<sup>26</sup>

Como puede apreciarse, se trata también de un conflicto entre dos ideales “positivos”: libertad de enseñanza y enseñanza científica que no son en todo momento y lugar compatibles. Igualmente se trata de una tensión entre los principios fundadores de una teoría —el liberalismo y los de las libertades

<sup>23</sup>*Ibidem*, pp. 26-41.

<sup>24</sup>*Ibidem*, pp. 41-44.

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 43.

<sup>26</sup>*Ibidem*, pp. 46-47.

individuales— y las necesidades históricas de secularización de la vida pública, que tampoco son compatibles fácilmente.

En 1857, el artículo fue aprobado por 69 votos contra 15. Pero en 1916-1917, la mayoría se inclinó por imponerle claras taxativas al clero en materia de educación. En el dictamen firmado por Múgica, Román, Recio y Colunga, se hicieron cargo de la contradicción entre libertad y vigilancia, pero optaron por la segunda, con los siguientes argumentos.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa... contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a reproducir cierta deformación de su espíritu... , en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

El razonamiento de los dictaminadores decía: “el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”, le ha otorgado preeminencia a “los intereses de la Iglesia, antes que a los intereses de la patria”, y “los medios de que se ha servido” son los de “apoderarse de las conciencias” por medio de la educación. Pero,

[...] a medida que una sociedad adelante en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del Estado, no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades... La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado[...] (por ello) debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

De esa manera, la redacción que proponía la comisión dictaminadora decía:

Habrà libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a una asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza

primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.<sup>27</sup>

Así llegó lo que Múgica consideraría “el momento más solemne de la Revolución”, el debate sobre la educación, donde se definiría “nada menos que el porvenir de la patria, el porvenir de nuestra juventud”.<sup>28</sup>

Luis Manuel Rojas, apoyándose en la iniciativa de Carranza, intentó que el Congreso no avalara la propuesta de la Comisión. Y planteó el debate en términos de quienes deseaban un “código netamente liberal, tolerante, progresista, moderno... (y quienes quieren aprobar una normatividad) imprudente e inoportunamente jacobina, y por consiguiente reaccionaria”. Para Rojas de la nueva ley podía “salir la paz o la guerra”. Hizo una larga reconstrucción histórica del litigio para rastrear las raíces del mismo, y probar –según él– que ya no era necesaria en México una legislación jacobina. Dijo:

los políticos de los países católicos tienen mucha razón para ser jacobinos, hasta cierto punto, pues ese jacobinismo debe ser más o menos efectivo y más menos radical, según el predominio que conserve la iglesia católica en el espíritu público y los elementos que tenga allí para mantenerlos. Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3o después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y el Estado.<sup>29</sup>

Contra el dictamen también se pronunció el diputado Cravioto, y lo acusó de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible” y otros adjetivos. Par él, la propuesta del nuevo artículo no “aplastaba al fraile”, “lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”, porque “la libertad de enseñanza es derivado directo de la libertad de opinión... que es... la más trascendental de todas las libertades del hombre”. Para Cravioto la libertad de enseñanza no podía coartarse, porque además era una de las prerrogativas que los padres tenían respecto a sus hijos. Acusó a la comisión de “acoger” en un principio la libertad de enseñanza, solamente para descargar sobre ella “los más tajantes mandobles de jacobinismo”. El fanatismo –dijo– no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 367.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 434.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 446-450.



Jesús López Lira, por su parte, subió a la tribuna para defender el dictamen. Acusó al “partido católico” de, ahora sí, defender las garantías de la Constitución de 1857, intentando asentar su punto de vista en la historicidad del debate. Para él, el criterio liberal “ha evolucionado” y lo ejemplificó con el caso del trabajo: el moderno concepto sobre las leyes del trabajo “trata de proteger precisamente al trabajador y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, sino que éstas deben emplearse en determinadas horas del día, fijando una jornada máxima de trabajo y fijando también con toda justicia el salario mínimo”. Es decir, para López Lira el “dejar hacer y dejar pasar” propios del liberalismo original, estaba superado por el propio pensamiento liberal. Se preguntaba: ¿cualquiera tiene derecho a enseñar?, y se contestaba: “No... tenemos derecho de enseñar pero las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados...”<sup>31</sup>

El diputado Macías, que por cierto había colaborado con el “Primer Jefe” en la redacción del proyecto de Constitución, habló en extenso. Realizó una larga exposición histórica, y apoyándose en la conducta de los legisladores del 57, señaló que aquel Congreso “tuvo la sensatez de no venir a decir que sus contrarios, vencidos los opresores de tantos siglos, no tendrían los mismos derechos que ellos; el derecho consagrado para un mexicano se consagró para todos...”. Y señalaba que ahora, “en el momento de reconstruir la República”, el dictamen nos dice que “declaremos que no hay enseñanza libre; que es necesario guillotinar ese derecho”. No sin recurrir a los golpes teatrales, Macías llevó el argumento de la comisión hasta el extremo: según él, con la argumentación de los dictaminadores se podría decir:

[...] que la prensa debe guillotinarsse porque va a enseñar doctrinas enteramente subversivas; a renglón seguido nos dirá que es peligroso porque la figura repugnante del fraile... seguirá sacando su cabeza de Mefistófeles y con el mismo derecho vendrá a decirnos que es preciso quitar al pueblo todas sus libertades y entonces la comisión nos hablará el lenguaje de Huerta, cuando decía: que es preciso salvar al pueblo cueste lo que cueste, quitando todas las libertades.<sup>32</sup>

La sesión se interrumpió y el debate siguió en la próxima reunión. Los argumentos se repitieron. Román Rosas y Reyes clamó: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, en donde se sentencia temprano a la niñez a llevar una vida de degradación, de dudas, de obscurantismo, de miseria moral”. Pedro A. Chapa hizo público su asombro ante la “proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado en todo el orbe civilizado y sustituirlo quiere por una fórmula mezquina que

<sup>31</sup>*Ibidem*, pp. 451-452.

<sup>32</sup>*Ibidem*, pp. 453-454.

entraña el monopolio de las conciencias”. En nombre del “liberalismo puro”, Chapa se opuso “al infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueden enseñarse y sólo puede aprenderse”. Preveía que “contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa carta magna de 57”. Palavicini, en el mismo sentido, planteó: “si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas”. No le parecía siquiera lógica la propuesta, y señalaba que “no solamente (hay que) desfanatizar a México; hay también que cuidar en no fanatizarlo de otro modo”. Su propuesta: aceptar la iniciativa de Carranza y agregarle que la educación en las escuelas particulares debía ser laica. Además se pronunció en contra de la prohibición de que los miembros de una corporación religiosa pudiesen impartir clases.<sup>33</sup>

Múgica, que formaba parte de los dictaminadores, estuvo de acuerdo en quitar la prohibición que le resultaba injusta a Palavicini y planteó que la comisión la retiraría, pero refrendó su convicción de que no se le podía entregar al clero los derechos de los hombres, “la conciencia del niño, la conciencia inerte del adolescente”.<sup>34</sup>

La discusión se trasladó para otro día y la comisión presentó un nuevo dictamen. Ahora, en vez de señalar que “habrá libertad de enseñanza”, se decía “la enseñanza es libre”. Se suprimía el enunciado que prohibía a “las personas pertenecientes a asociación semejante” –refiriéndose a la Iglesia– “establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Aunque se mantenía esa misma prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos. Se excluía también la prohibición de impartir enseñanza, tal como lo demandara Palavicini. Se hablaba ahora de “vigilancia oficial”, en vez de “vigilancia del gobierno”. Y quedaba fuera de la nueva redacción la idea de que la enseñanza primaria sería obligatoria.<sup>35</sup>

La nueva redacción tampoco dejó satisfechos a sus impugnadores y el debate se reeditó. Llegado el momento de la votación el nuevo artículo fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. La redacción definitiva fue la siguiente:

*Art. 3.* La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

<sup>33</sup>*Ibidem*, pp. 466-484.

<sup>34</sup>*Ibidem*, pp. 485-487.

<sup>35</sup>*Ibidem*, p. 499.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.<sup>36</sup>

### *Libertades absolutas contra necesidades sociales*

La tensión entre una concepción liberal “pura” y algunas necesidades políticas y sociales estuvo presente en más de una discusión. Quienes mantenían la necesidad del imperio irrestricto de las libertades, en ocasiones no se hacían cargo de las consecuencias de ese ejercicio, en una sociedad profundamente desigual, donde realmente no todos pueden hacer uso de esas libertades. Quienes por otra parte asumían la necesidad de acotar las libertades, en aras de resolver diversos problemas sociales, en ocasiones llevaron sus pretensiones hasta extremos que en efecto erosionaban alguna de las garantías fundamentales. Se trata, por otro lado, no de una tensión inventada por los constituyentes, sino de una contradicción que emerge de la sociedad y sus necesidades y que se resuelve según se ponga el acento en uno u otro aspecto.

La discusión de los otros artículos que componen el capítulo de las garantías individuales puede ejemplificar lo antes dicho.

En el primer dictamen sobre el artículo 4 que debía consagrar la libertad de profesiones. Tal y como se encontraba ya en la Constitución de 1857,<sup>37</sup> se introdujo la prohibición “del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar”,<sup>38</sup> por sus “perniciosos efectos” (dictamen). No obstante, el día programado para su discusión, los dictaminadores decidieron retirarlo “deseando no perder el tiempo inútilmente”.<sup>39</sup>

Cuando varios días después se presentó el dictamen definitivo, ya se había suprimido la pretensión de prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la de casas de juegos de azar. La comisión, decía en su nuevo dictamen, “no renuncia a su propósito de estudiar las medidas eficaces para combatir los vicios de la embriaguez y el juego, sino que se reserva estudiar el lugar más adecuado en que deben consignarse”. Enrique Colunga, miembro de la comisión, fue más explícito: “no es en la sección de garantías individuales donde debe ponerse esta prohibición, sino en la relativa a facultades del Congreso”.<sup>40</sup>

<sup>36</sup>*Ibidem*, p. 530.

<sup>37</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 49.

<sup>38</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 369.

<sup>39</sup>*Ibidem*, p. 495.

<sup>40</sup>*Ibidem*, p. 541.

Pero algunos constituyentes no estuvieron de acuerdo e insistieron en la prohibición original. Federico E. Ibarra retomó la lógica de la discusión y revirtió los argumentos que ahora se daban para el artículo 4. Dijo: “Con motivo del artículo 3o, el licenciado Rojas y el señor ingeniero Palavicini dijeron que las garantías individuales son restricciones que se ponen en el poder público a favor de los individuos y que, por tanto, las restricciones a la iglesia o a los individuos no deben ir en el título de las garantías individuales”. Pero como recordaba ahora Ibarra, esos argumentos no habían sido atendidos y según él con razón. “En el título de las garantías individuales se determinan cuáles son los derechos del hombre que garantiza la Constitución; que esos derechos se determinan primeramente, definiendo el principio más o menos general, y luego vienen las limitaciones correspondientes, porque no hay libertades absolutas.”<sup>41</sup>

Puede decirse que en la última frase de Ibarra se sintetiza el núcleo duro de la discusión: libertades absolutas o moduladas por las necesidades sociales. Hay que señalar que al final el Congreso aprobó el dictamen de la comisión por 145 votos contra 7. Se refrendó la libertad de profesión, la cual solamente podría ser impedida por resolución judicial o gubernativa. Igualmente se dejó a la decisión de los congresos estatales la definición “de las profesiones que necesitan título para su ejercicio”.<sup>42</sup> No se prohibió el comercio de bebidas embriagantes ni las casas de juego, aunque luego un grupo grande de diputados intentó de nuevo incluir esa disposición en otro título de la llamada Carta Magna, con resultados similares.

Por su parte, la discusión del artículo 5o mostró con toda claridad cómo un tema particular –la libertad del trabajo–, tratado bajo el lente liberal, evolucionaba hasta erigir una concepción distinta del mismo.

El dictamen que originalmente se presentó a la asamblea no pudo mantenerse exclusivamente en el horizonte planteado por los constituyentes del 57: “Nadie puede ser obligado prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento...”, y reformado en 1898, para establecer la obligatoriedad del servicio de las armas y la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. En esa misma reforma se estableció la prohibición de las “órdenes monásticas”.<sup>43</sup> Los dictaminadores de 1916-1917 sólo dejaron como gratuitas las funciones electorales e introdujeron dos innovaciones: “Prohibir el convenio en el que el hombre renuncia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio” y “limitar a un año el plazo obligatorio

<sup>41</sup>*Ibidem*, p. 543.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 551.

<sup>43</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 63-64.

del contrato de trabajo”.<sup>44</sup> Hasta ahí un debate que intenta garantizar una libertad –la de trabajo– y al mismo tiempo la acota siguiendo distintos criterios. No obstante, los dictaminadores abrieron un horizonte de problemas que desembocaría en el derecho laboral tal y como hoy lo conocemos dando origen al artículo 123.<sup>45</sup>

En el mismo dictamen, retomando una iniciativa de Aguilar, Jara y Gónzora, se establecía la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas, un día obligatorio de descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños.<sup>46</sup>

Pero quizá resultaba más significativo lo que la comisión no retomaba, y proponía discutir una vez que se vieran las facultades del Congreso: la “igualdad de salario en igualdad de trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes en el trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje”.<sup>47</sup>

La discusión fue complicada porque abría un campo hasta entonces intocado en el nivel constitucional, y porque además se mezclaron iniciativas como la de imponer a todos los abogados la obligación de prestar sus servicios en el ramo judicial, fruto de un estudio presentado por Aquiles Elorduy. Se tejieron tanto argumentos de forma (la jornada de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas al Santo Cristo: Lizardi), como de contenido, extendiéndose los debates por varios días. Luego de tres sesiones, Froylán C. Manjarrez presentó una propuesta para salir del pantano.

Por escrito decía:

Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que reducen en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que tenemos precedente y que, por tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero.

Y dado que aún “nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones al trabajo, nada se ha resuelto sobre las limitaciones a las ganancias de los capitalistas, nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea”, planteó la necesidad de “que se conceda un

<sup>44</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 395-396.

<sup>45</sup>Cfr. Pastor Rouaix, *op. cit.*

<sup>46</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 396-397.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 674.

capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo”.<sup>48</sup> La asamblea aceptó la propuesta, la comisión retiró su dictamen, y se acordó volverlo a discutir cuando se presentara conjuntamente con el nuevo capítulo sobre el trabajo. Eso sucedía el 28 de diciembre de 1916. El 23 de enero de 1917 se dio lectura a los dictámenes nuevos del artículo 5o y de una de las innovaciones mayores del Constituyente, el 123.<sup>49</sup>

En su versión definitiva el artículo 5o refrendaba la prohibición de obligar a alguien a prestar trabajos personales, se establecía la obligatoriedad del servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Se mantenía la prohibición de las órdenes monásticas, se añadía la prohibición de los convenios “donde el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Los contratos de trabajo sólo podían extenderse por un año, y el incumplimiento por parte del trabajador sólo la hacía incurrir en responsabilidad civil.<sup>50</sup> No obstante, lo más relevante fue que se abrió el camino para la edificación de un nuevo tipo de derecho social: el derecho del trabajo.

El resto de las garantías individuales se resolvieron de la siguiente manera. El artículo 7, que desde la Constitución de 1857 estableció la libertad de escribir y publicar, prohibiendo las censuras previas, y estableciendo como límites “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, había introducido una disposición particular: que “los delitos de imprenta serán juzgados por un juzgado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley designe la pena”. Esa disposición fue modificada en 1883 para establecer que los delitos de imprenta serían juzgados por los tribunales competentes de la Federación o los Estados conforme a su legislación penal.<sup>51</sup>

Los constituyentes de 1916-1917 mantuvieron prácticamente intacta la primera parte de la redacción de la Constitución del 57, garantizando la libertad de escribir y publicar, pero la comisión dictaminadora pretendió introducir tres innovaciones: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular”, “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito” y las leyes orgánicas deberían prever que en las denuncias por delitos de imprenta no se encarcelara a los empleados de los establecimientos.<sup>52</sup>

Se trataba de adiciones que intentaban poner un dique contra el acoso de la autoridad hacia los periodistas y las empresas editoras. Sin embargo,

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 737.

<sup>49</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 602-606.

<sup>50</sup>*Ibidem*, p. VI.

<sup>51</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>52</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 578.

diversas voces inmediatamente se escucharon en contra de establecer “privilegios” para los periodistas –Calderón, Ramírez Villarreal<sup>53</sup> de tal suerte que el Constituyente aprobó las otras dos adiciones, pero desechó la pretensión de que los periodistas fueran juzgados de manera especial, a través de jurados populares.<sup>54</sup>

En este debate estuvo presente otra tensión que vale la pena subrayar la universalidad de las normas contra las eventuales excepciones. Con relación a las transgresiones a la libertad de imprenta se estableció que éstas debían ser juzgadas como la reforma del 83 ya lo había establecido a través de los juzgados regulares.

La Constitución de 1857 garantizó los derechos de asociación y reunión –art. 9o<sup>55</sup> pero en el proyecto de Carranza se establecía que podían ser consideradas ilegales las reuniones, y por ello disueltas “inmediatamente por la autoridad”, por viarias causas: a) “cuando en ellas se cometieran desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público...”, b) “por amenazas a cometer atentados”, c) “cuando su cauce fundadamente temor o alarma a los habitantes”, d) “cuando se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares”, e) “cuando hubiere en ellas individuos armados”.<sup>56</sup>

No obstante, la comisión dictaminadora consideró que la enumeración restrictiva que sugería el Primer Jefe era inadecuada para quedar plasmada en la Constitución. Su argumentación fue la siguiente:

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito (como lo marcaba desde antes la Constitución del 57), en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9o. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parécenos peligrosa, porque proporciona una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso... Por tanto proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857...<sup>57</sup>

<sup>53</sup>*Ibidem*, pp. 582-586.

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 591.

<sup>55</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 148.

<sup>56</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 341-342.

<sup>57</sup>*Ibidem*, p. 599.

La mayoría de los oradores que hicieron uso de la palabra apoyaron a la comisión, pero de nuevo, aunque en un nuevo contexto apareció la dicotomía entre libertad en términos absolutos o las causales para restringirla. El diputado Fajardo intentó en este debate equiparar los problemas de la libertad de enseñanza y de asociación. Dijo:

Yo fui uno de los que votaron por el artículo 3o del proyecto del Primer Jefe, es decir, yo fui uno de los que tuvieron el honor de votar por el artículo 3o estableciendo la libertad de enseñanza... Ahora vengo a levantar mi voz también... por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en el que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3o diciendo que no habrá libertad de enseñanza... y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos...<sup>58</sup>

Múgica contestó a Fajardo, pero lo cierto es que la nueva discusión reeditó en otros términos el problema de las libertades individuales y públicas, que nunca son irrestrictas, sino que están acotadas por distintas consideraciones. Al final, el Congreso aprobó la propuesta de la comisión dictaminadora por 123 votos contra 26.<sup>59</sup>

Ni tribunales especiales no leyes privativas estableció la Constitución de 57 y fue retomado por la de 1916-1917, dejando ambas en pie sólo el fuero militar.<sup>60</sup>

El dictamen del artículo 13 decía:

El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases... Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido éste para sostener a las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener su disciplina, que es su fuerza...<sup>61</sup>

Múgica intentó disolver ese “privilegio” al que consideraba “un resquicio histórico del militarismo”, dejándolo en todo caso “para los delitos y faltas contra la disciplina militar cuando la Nación se encuentre en estado de guerra

<sup>58</sup>*Ibidem*, p. 609.

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 617.

<sup>60</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 165 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

<sup>61</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 163-164.



o cuando el Ejército se halle en campaña”.<sup>62</sup> No obstante, luego de la discusión, la propuesta del “Primer Jefe” y de los dictaminadores se aprobó por 122 votos contra 61. El fuero militar se mantuvo como excepción a la regla que prohíbe los tribunales y leyes específicos.<sup>63</sup>

El artículo 16 desató largas y complicadas polémicas. La Constitución de 1857 garantizaba que

nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.<sup>64</sup>

El proyecto de Carranza resultaba menos ambiguo, puesto que no se podían librar órdenes de arresto “sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que probaren la responsabilidad”. Mantenía la idea de que cualquier persona podía realizar el arresto en casos de “flagrante delito”, y estaba igualmente obligada a remitirlos, sin demora, a la autoridad inmediata.

Si bien, en principio, la facultad para arrestar a alguna persona parecía exclusiva de la autoridad judicial, la iniciativa de Carranza incluía una salvedad: “Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar... la detención de un acusado”, obligándola inmediatamente a presentarlo ante la autoridad judicial.

La iniciativa original reglamentaba también las órdenes de cateo y las “visitas domiciliarias” que la autoridad administrativa podía realizar “para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”. La misma autoridad podía “también exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales”.<sup>65</sup>

La comisión dictaminadora consideró la propuesta de Carranza como “más liberal y más exacta” que los enunciados del 57. Pero consideró necesario hacerle algunas modificaciones. La orden de arresto debía hacerse por escrito, y en ella debería quedar expresado el motivo y el fundamento legal que permitían su dictado. Cuando el hecho imputado tuviese pena alternativa a la pecuniaria o la corporal, la aprehensión debía sustituirse por “la simple

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 164-165.

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 220.

<sup>64</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 174.

<sup>65</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 342.

citación”. Juzgaban “peligroso” otorgar a las autoridades administrativas la facultad de “ordenar aprehensiones aun en casos urgentes”. Proponían que explícitamente se señalara la “inviolabilidad del domicilio” y la prohibición de cateos por parte de las autoridades administrativas.<sup>66</sup> Como puede observarse, la comisión dictaminadora deseaba otorgar más garantías a las personas y fortalecer el dique contra los abusos de autoridad.

Luego de una primera discusión, la comisión dictaminadora retiró su propuesta inicial, y varios días después la presentó con tres modificaciones producto del debate anterior: 1) sustituía la palabra aprehendido por arrestado por ser la última “más específica”, 2) se reintroducía la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara arrestos urgentes como lo establecía la iniciativa de Carranza, sólo que ésta debía ser “la primera autoridad municipal del lugar”, 3) establecía la facultad exclusiva de la autoridad judicial para realizar cateos.<sup>67</sup>

Sin embargo, a la asamblea no le resultó satisfactoria la nueva redacción y voto en su contra 68 a 56.<sup>68</sup> No obstante, las objeciones eran cruzadas y no se podía conformar con ellas un cuerpo absolutamente coherente. Por ello, la comisión dictaminadora citó a todos los abogados que figuraban en el Congreso, para consultar con ellos. Al final, se resolvió retomar como encabezado del artículo el mismo de 1857: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio...” Igualmente se establecía que “solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa... decretar la detención de un acusado...”; los testigos en caso de cateo debían ser propuestos por el dueño del lugar cateado, y las autoridades administrativas que realizaran “visitas domiciliarias” debían “sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias”.<sup>69</sup> Con esa orientación el artículo fue aprobado finalmente por 147 votos a favor y 12 en contra.<sup>70</sup>

Ligado con el anterior, el artículo 18 fue precisando sus contornos en sucesivas sesiones. En el Congreso de 1856-1857 había sido aprobada por unanimidad la siguiente redacción: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero.”<sup>71</sup>

<sup>66</sup>*Ibidem*, pp. 619-620.

<sup>67</sup>*Ibidem*, p. 696.

<sup>68</sup>*Ibidem*, t. II, p. 28.

<sup>69</sup>*Ibidem*, pp. 225-226.

<sup>70</sup>*Ibidem*, p. 261.

<sup>71</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 189.

Carranza también establecía en su proyecto la prisión para delitos que merecieran “pena alternativa de pecuniaria y corporal”. No obstante, planteaba una modalidad interesante: “El lugar de prevención o de prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas.” Y agregaba: “Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal... debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos.”<sup>72</sup> De hecho Carranza proponía un sistema de prisiones federales con cargo a las finanzas de los estados de la República.

Esto último fue desechado por la comisión dictaminadora que aceptó la primera parte de la propuesta de Carranza. Para la comisión, los estados debían establecer “el régimen penitenciario” –no la Federación– y agregaba: “sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente”.<sup>73</sup>

Ese dictamen fue impugnado por dos razones: *a)* la subsistencia de la prisión preventiva “en los casos en que un delito tenga señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal”, y *b)* por pretensión de que cada estado estableciera su régimen penitenciario.<sup>74</sup> Así, en el segundo dictamen se retomaba la idea del Constituyente del 57 en el sentido de que la prisión preventiva sólo se aplicaría “por delito que merezca pena corporal”, y con relación a los regímenes penitenciarios se optó por una redacción más “liberal y democrática”, dejando “en completa libertad a los Estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. La redacción del artículo 18 decía en esa parte: “Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal –colonias, penitenciarias o presidios– sobre la base del trabajo como medio de regeneración.”<sup>75</sup> De esa manera se aprobó el artículo por 155 votos a favor y 37 en contra.<sup>76</sup>

Los artículos 20, 21 y 22 establecían las garantías de todo acusado, la imposición de penas por parte de la autoridad judicial y la prohibición de las penas de mutilación, azotes, marcas, infamias, tormentos, etc. En los tres casos se seguía la lógica –y aun el texto– de la Constitución del 57 con algunas variantes.

En 1857 se establecieron, como garantías de todo acusado,

que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere, que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho

<sup>72</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 342-343.

<sup>73</sup>*Ibidem*, p. 643.

<sup>74</sup>*Ibidem*, p. 695.

<sup>75</sup>*Ibidem*, p. 696.

<sup>76</sup>*Ibidem*, t. II, p. 56.

horas, que se le caree con los testigos que depongan en su contra, que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar sus descargos, que se le oiga en defensa por sí o por personas de su confianza o por ambos... En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.<sup>77</sup>

Carranza, por su parte, enumeraba diez garantías para el acusado: *a*) fianza, *b*) “no podrá ser compelido a declarar en su contra” quedando prohibida la incomunicación, *c*) saber, en audiencia pública, dentro de cuarenta y ocho horas, la causa de su acusación y el nombre de su acusador, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria, *d*) posibilidad de careos, *e*) presentación de testigos y pruebas, *f*) juicio en audiencia pública por juez o jurado de ciudadanos, *g*) le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa, *h*) será juzgado antes de cuatro meses o un año dependiendo de la falta, *i*) de defensa a través de él mismo, la persona que él designe o defensor de oficio, y *j*) no se podrá prolongar la prisión o detención por falta de pago de honorarios.<sup>78</sup> Esa iniciativa quedó plasmada en la nueva Constitución.<sup>79</sup>

El artículo 21, sin embargo, desencadenó una discusión interesante. La Constitución del 57 había establecido que la aplicación de las penas era una facultad exclusiva de la autoridad judicial. “La autoridad política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.<sup>80</sup>

La primera disposición la retomó el proyecto presentado por Carranza –“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”–, pero agregaba: “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.” La incorporación en el texto constitucional del ministerio público y la policía judicial, que no dependerían de los jueces, era una de las innovaciones que más había ponderado el propio Carranza en su discurso inaugural.<sup>81</sup>

El debate en torno al Ministerio Público y la policía judicial, así como la línea directa de su dependencia, se colocó en el centro del litigio. La discusión no estuvo exenta de malentendidos, de redacciones varias, pero al final, la Constitución refrendó la capacidad exclusiva de la autoridad judicial para

<sup>77</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 191.

<sup>78</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 343.

<sup>79</sup>*Ibidem*, t. II, p. VIII.

<sup>80</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>81</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 343.

imponer penas. Sólo que para evitar equívocos el Congreso aprobó después de ello una redacción distinta a la que proponía Carranza. Decía: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo al autoridad y el mando inmediato de aquél.” Las autoridades administrativas quedaban facultadas para imponer castigos por infracciones a “los reglamentos gubernativos y de Policía”, los cuales no podían ser sino multas o arrestos hasta por 36 horas. Sólo si el infractor no pagaba la multa entonces se le podía arrestar hasta por 15 días.

La idea de un trato desigual a los desiguales permeó ese artículo, y los constituyentes establecieron que “si el infractor fuese jornalero y obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”,<sup>82</sup> en lo cual de nuevo la igualdad en abstracto era modulada por la necesidad de reconocer profundas desigualdades en la realidad, las cuales gravitaban sobre la igualdad “formal”.

El artículo 22, desde 1857, había prohibido “las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”.<sup>83</sup>

Carranza en su iniciativa reprodujo palabra por palabra el texto de 1857, pero agregó dos párrafos:

- 1) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.
- 2) Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.<sup>84</sup>

Debe señalarse que salvo una intervención, la de Rafael L. de los Ríos, nadie cuestionó la introducción de la pena de muerte —parecía ser parte del sentido común de la época—, pero la discusión se centró en torno a las causas que permitían su aplicación. Al final, la única de las casuales presentada por Carranza que no se aprobó fue la que se refiere a la violación, con argumentos que no derivaban de ninguna corriente de pensamiento más o menos

<sup>82</sup>*Ibidem*, t. II, p. VIII.

<sup>83</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>84</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 344.

coherente, sino de una serie de nociones machistas con profundas y fuertes raíces entre los constituyentes.

En otro terreno, la libertad de cultos quedó consagrada en el artículo 24. Su fuente original no es la Constitución del 57, sino las Leyes de Reforma de 1860, y las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1873. Carranza fundió ambos preceptos y propuso la siguiente redacción.

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la Ley. Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.<sup>85</sup>

Los dictaminadores aceptaron la redacción de Carranza modificando sólo las palabras “Ningún acto religioso” por “Todo acto religioso”. Sólo Enrique Recio, miembro de esa misma comisión, pretendió ir más lejos, prohibiendo a cualquier sacerdote “impartir la confesión auricular” y demandando que para ejercer el sacerdocio se requería ser casado por lo civil.<sup>86</sup> El texto finalmente fue aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra.

Vale la pena recordar que la libertad de cultos se abrió paso en nuestro país a través de un proceso sumamente complejo, pero que en 1916-1917 pareció estar bien asentado. Cuando en 1814 Morelos escribió sus *Sentimientos de la Nación*, su punto número dos establecía “que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”.<sup>87</sup> La Constitución de 1824 siguió la misma lógica al establecer en su artículo tercero: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La Nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.”<sup>88</sup> No será sino hasta 1856, en el artículo 15 del proyecto de Constitución, cuando se intentó establecer que “no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, aunque inmediatamente se ponderaba que “habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla

<sup>85</sup>*Ibidem*, p. 344.

<sup>86</sup>*Ibidem*, t. II, p. 744.

<sup>87</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. IV, Articulando, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 24

<sup>88</sup>*Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, 1828. Edición facsimilar, t. I, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 36.

en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”.<sup>89</sup>

Sin embargo, ni aun ese inicio de tolerancia prosperó en 1856-1857, y la Constitución de ese año sólo estableció en el artículo 123 que “Corresponden exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.<sup>90</sup> Sólo mediante las Leyes de Reforma de 1860 se asume la libertad de cultos. El artículo primero decía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público...” Y en su artículo 11 se establecían algunas restricciones al ejercicio del culto: “Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local...”<sup>91</sup> Esa historia gravitó en el Constituyente de 1916-1917 para, al tiempo que se establecía la libertad de cultos, se refrendaran las limitaciones de celebrar sus ceremonias en los templos y los domicilios particulares solamente.

Por otro lado, siguiendo la veta expuesta en 1857, el artículo 28 prohibía los monopolios, exceptuando solamente algunas actividades –acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes, que controlaría el gobierno federal—. Se trataba de impulsar la libre concurrencia como una más de las libertades individuales. Los constituyentes, sin embargo, para evitar confusiones, introdujeron la noción de que ni las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses ni las cooperativas podían ser consideradas como monopolios.

Por último, la suspensión de las garantías que la Constitución otorgaba sólo podría realizarse “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Esa facultad la podía ejercer el presidente de la República “de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente”.<sup>92</sup> Con ellos se cierra el círculo de la vigencia de las garantías que supone una situación de normalidad republicana, ya que cuando esta última se colapsa, el propio ejercicio de las garantías individuales, objetivo fundamental de los constituyentes, pueden suspenderse.

<sup>89</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>90</sup>Zarco, *op. cit.*

<sup>91</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24 y 26-27.

<sup>92</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 345, y t. II, p. XI.

## La reforma de gobierno

La idea democrática, sin embargo, puede rastrearse mejor en la discusión sobre la forma de gobierno. Si las garantías individuales ponen un límite a la acción del Estado, en la fórmula del gobierno se presentan con claridad las intenciones de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y las normas a través de las cuales se construyen y relacionan los poderes del Estado.

El título II de la Constitución se inicia con la sección sobre “La soberanía nacional y la forma de gobierno”, tal como lo hacía la Constitución del 57. El artículo 39 fue copiado de una constitución a otra y estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Se trata de una noción democrática básica, piedra fundadora de la idea democrática, que establece la fuente de toda soberanía en el pueblo. En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionaron, sin embargo, algunos puntos que no les resultaron satisfactorios a todos los diputados: *a)* “la vaguedad” con la que establecía la capacidad del pueblo para modificar la forma del gobierno, *b)* la propuesta de colocar la fuente de la soberanía en la Nación y no en el pueblo, *c)* la impugnación a consignar en una “Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo”, ya que resultaba innecesario.<sup>93</sup> No obstante, el texto del artículo quedó como hemos escrito, aprobado por una abrumadora mayoría.

En 1916-1917, sin embargo, el consenso en torno al artículo fue absoluto y resultó innecesario discutirlo. La comisión dictaminadora, integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, estableció que el artículo “consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”. Se trataba, a decir de la comisión, de “una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la iglesia y los reyes”.

La comisión asumió con claridad que el mismo concepto de soberanía era esencialmente histórico y citando a Jellinek, Bodino y Rousseau, esbozó una síntesis histórica del proceso de emergencia del pueblo como la fuente de la soberanía, enfrentándose tanto a la iglesia como a las monarquías. Luego de la Revolución francesa, decían. “el dogma de la soberanía popular... es

<sup>93</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 310-312.



considerado hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos”. Debía entenderse que la soberanía es “inmutable, imprescriptible e inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra; dispone libremente de su suerte”.<sup>94</sup>

Si la soberanía reside en el pueblo y los diputados constituyentes eran la representación de ese pueblo, entonces estaban capacitados para decidir que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (art. 40). Se trataba, de nuevo, de una transcripción textual de la norma aprobada en 1857, en cuyos debates se precisó que los “territorios” no eran parte de la Federación sino de la Nación o de la República.<sup>95</sup>

Más allá de ello, resulta importante señalar que de los tres adjetivos de la república —representativa, democrática y federal—, sólo en el último consideraron necesario detenerse los dictaminadores. Presentaron al federalismo como la “bandera de los avanzados” en contra de los “retrógrados” centralistas. Y quisieron salirse al paso al argumento de que el federalismo mexicano no era más que una copia del norteamericano, ya que “la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824”.

A ese argumento contestaron señalando que el régimen federal no tenía un solo origen, y que la razón “de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido”. Y continuaban su argumentación: “Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen...”<sup>96</sup>

Ahora bien, retomando el texto y la idea de los constituyentes de 1857, los de 1916-1917 refrendaron que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.<sup>97</sup> En 1856 se aprobó el mencionado artículo por unanimidad y sin discusión, y en 1916-1917 sólo hubo un voto en contra. Se trata de un complemento

<sup>94</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., t. I, pp. 669-670.

<sup>95</sup>Zarco, op. cit., p. 314.

<sup>96</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., t. I, p. 67

<sup>97</sup>*Ibidem*, p. 672 y Zarco, op. cit., p. 314.

natural a la idea de la república representativa, ya que la soberanía popular no puede ejercerse en forma directa, sino solamente delegada; y a la fe de federalismo, que supone que en el marco del pacto federal, los estados pueden constituir una normatividad propia, siempre y cuando no contravengan las disposiciones que precisamente dan forma y sentido a la unión de los Estados en una Federación.

Soberanía popular, república representativa, democrática y federal, lo que supone una independencia relativa de los estados, fueron nociones calçadas, en el Constituyente de 1916-1917, del de 1856-1857. Y a partir de ellas, se erigió el edificio estatal con nuevas modalidades.

Se refrendó la división de Poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– y las ideas de que no se podrían reunir en una sola persona dos o más de estos poderes ni en una sola persona de Legislativo –artículo 50 en 1957 y artículo 49 en 1917.<sup>98</sup> Esto último tenía una salvedad en la nueva Constitución, cuando el Ejecutivo asumiera facultades extraordinarias de acuerdo con el artículo 29.

La argumentación de la dictaminadora decía al respecto: “el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo”. Iguales no por sus facultades, sino porque expresan a la soberanía popular.

Asumiendo el carácter distintivo del “Poder Judicial”, insistieron en mantenerlo dentro de la tradición de la división de poderes con los siguientes argumentos: “no obstante, de la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro Derecho Público, y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dado al departamento judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. Esa teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.<sup>99</sup>

Al parecer, buena parte de los constituyentes estaban conscientes de la singularidad del “Poder Judicial”, y de cómo su operación no resultaba equiparable a la de los otros dos poderes. No obstante, en términos de imagen –“su dignidad”–, de tradición y de armonía constitucional, se le seguía denominando Poder.

<sup>98</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit. t. II, pp. 343-344 y Zarco, op. cit., p. 476.

<sup>99</sup>*Ibidem*, p. 403.

De la misma idea de división de poderes se desprendía la prohibición de que una persona o corporación ocupara más de un poder. Y del carácter del Poder Legislativo, “la conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de opinión de un país en la elaboración de las leyes”, se derivaba la necesidad de su integración colectiva, no individual.

Precisamente, con el Poder Legislativo continúa el desarrollo del texto constitucional. Y es en torno a él que las diferencias de ambas constituciones resultan significativas. Mientras el texto de 1857 implantó un Congreso unicameral, el de 1917 instituyó el Congreso bicameral.

La Constitución de 1824 depositaba el poder legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (art. 7o). Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, uno por cada ochenta mil “almas” (arts. 8o y 11), y los segundos por los legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos (art. 25).<sup>100</sup>

Sin embargo, los constituyentes de 1856-1857 resolvieron anular la Cámara de Senadores, depositando el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (art. 51).<sup>101</sup> La discusión resultó interesante.

A Zarco, por ejemplo, no le satisfacían las razones de la propuesta de supresión del Senado. Para él, el Senado podía ser

republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. Y como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Zarco asumía la necesidad de construir dos órganos de representación: el del pueblo o la nación en al Cámara de Diputados, y el de los estados o del pacto federal en la de Senadores.

Reconocía que “los ataques [que] se dirigen al Senado”, “tal cual existía conforme a la carta de 1824 y a la acta de reformas”, tenían algo de fundados, puesto que, en efecto, el Senado “tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas...”; pero, bajo esa lógica, decía Zarco, “sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”. Resumía: “El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección... resolviendo que los

<sup>100</sup> *Colección de Constituciones, op. cit.*, pp. 37-43.

<sup>101</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 477.

senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados... desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara...”<sup>102</sup>

Ante la argumentación de que las dos cámaras sólo hacen más lento el proceso legislativo, Zarco lo veía como “algo normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura...”<sup>103</sup>

Joaquín García Granados, por su parte, consideraba al Senado como “funesto”, por las siguientes razones: “cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario...”, “los senadores se creerán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”, “el Senado nada representa en una democracia”.<sup>104</sup>

Ante una argumentación tan débil, Isidoro Olvera insistió en el mismo tenor que Francisco Zarco. “El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión.”<sup>105</sup>

Espiridión Moreno, por su parte, señaló que la única concepción compatible con la democracia es la que indica que “los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático”. Ejemplificó: “Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría.”<sup>106</sup>

El constituyente Gamboa fue más explícito. Para él, la institución del Senado resultaba “antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías... será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de senadores”. Encontraba que el Senado tenía sentido en los Estados Unidos, porque “los primeros representantes que lo constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los Estados, que iban a representar los intereses de pequeñas naciones que se confederaban”, pero en México bastaba con una Cámara.<sup>107</sup>

Olvera insistió en que el Senado “considera a los estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y si cesa esa consideración, se viene por tierra el sistema federal”. Pero Francisco de P. Cedejas insistió a favor de la abolición del Senado con nuevos argumen-

<sup>102</sup>*Ibidem*, pp. 478-479.

<sup>103</sup>*Ibidem*, p. 479.

<sup>104</sup>*Ibidem*, pp. 480-481.

<sup>105</sup>*Idem*.

<sup>106</sup>*Idem*.

<sup>107</sup>*Ibidem*, pp. 485-486.

tos, porque dijo: “El Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes”. Según él, el solo hecho de ser un cuerpo revisor de las decisiones de la representación nacional, lo convertía en un cuerpo “antidemocrático”. Se preguntaba “¿qué significa una asamblea soberana con freno?”

Por la misma ruta argumentó Ignacio Ramírez:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más... Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo. Para admitir esa revisión, sería preciso que lo ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numerosos que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.<sup>108</sup>

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.<sup>109</sup> No obstante, la Ley del 13 de noviembre de 1874 reintrodujo el Congreso con dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esa reforma fue retomada sin discusión por los constituyentes de 1916-1917. El dictamen resultó sumamente escueto, el debate no se dio y la aprobación se hizo por unanimidad.<sup>110</sup>

La Cámara de Diputados se integrarían con “representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (art. 51), se elegirá un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil (art. 52), por cada titular habría un suplente (art. 53), la elección sería directa (art. 54) y se establecían una serie de requisitos para ser diputado (art. 55).

En relación con la duración del cargo –dos años– las Constituciones de 1857 y 1917 coincidían totalmente. El número base para la elección de un diputado era en 1857 de 40,000 habitantes o fracción mayor de 20,000, pero en 1901 esa disposición se modificó para establecer un diputado por cada 60,000 habitantes o fracción mayor de 20,000,<sup>111</sup> lo cual fue refrendado en 1916-1917,<sup>112</sup> no sin antes haber discutido la conveniencia de elevar el número a 100,000 habitantes.<sup>113</sup> La idea del suplente vuelve a ser idéntica en ambas Constituciones. Pero en la elección de los mismos existe una diferencia significativa.

El Constituyente de 1857 refrendó la idea de la elección indirecta de diputados, aunque ahora “en primer grado y en escrutinio secreto”. Pese a que

<sup>108</sup>*Ibidem*, pp. 491-493.

<sup>109</sup>*Ibidem*, p. 493.

<sup>110</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 743-745.

<sup>111</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 494.

<sup>112</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. XIV.

<sup>113</sup>*Ibidem*, t. I, pp. 744-745.

destacados diputados como Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa pugnaron por el voto directo, fueron derrotados por 61 votos contra 21.<sup>114</sup>

Reproduzcamos algunas de aquellas argumentaciones. Zarco:

La elección indirecta[...] es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo[...]

[...]el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo[...] y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país[...] los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.

Ponciano Arriaga, si bien señala que comparte las opiniones de Zarco, explica que la comisión dictaminadora de la cual formaba parte consideró pertinente detenerse antes de la aplicación de dichos principios. Ello, porque “la organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas”, así parecía indicarlo, Isidoro Olvera se orientó en la misma dirección. Se declaró favorable a la elección directa, “pero no tan pronto como el señor Zarco, sino de una manera progresiva, y que así en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante”. Para él, mientras subsistieran “indígenas no emancipados” y la población no tuviese “un carácter homogéneo”, el sufragio directo “no expresaría la voluntad pública”.

Zarco entonces volvió a la tribuna para ampliar sus argumentos y responder a sus impugnadores.

Una asamblea constituyente, llamada a introducir grandes innovaciones, deber aspirar a reformar las costumbres y a emancipar a las clases desgraciadas[...] Venga la elección directa, y desde luego se verá el cambio de las costumbres[...]

Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos a los indios el título de ciudadanos, aceptemos lealmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión[...] ¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo? [...] Si en último caso, apelando al pueblo, y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales: pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos[...] y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana [...] Si el partido liberal es

<sup>114</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 518.

consecuente con sus doctrinas, no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo puede resultar, que los que han figurado en la escena política, no vuelvan a ser diputados.

Olvera insistió en que con la elección directa “no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando por consiguiente, la verdadera opinión del país”. Puso un ejemplo: “En la manzana en que vivo basta contar con el dueño de una velería para ganar la elección con el voto de los obreros”.

Ignacio Ramírez apoyó a Zarco señalando que el sufragio indirecto falseaba el sistema representativo. “Fúndase ese sistema en que el pueblo es soberano, y habiendo elecciones indirectas ¿cómo ejercer esta soberanía?” Llamó a

[...] no asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más modo que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas, que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre[...] Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que puedan servirse los candidatos[...]

¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes?[...] Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa, el pueblo errará o acertará; pero el resultado será la expresión de su voluntad.<sup>115</sup>

A pesar de ello las reservas de los congresistas eran muchas y su confianza en el “buen criterio” de un pueblo “impreparado”, muy limitada. De tal suerte que la elección directa fue desechada.

Luego del triunfo de la revolución maderista, en mayo de 1912, se estableció la elección directa, de tal suerte que en el Congreso de 1916-1917 el asunto apareció como resuelto. La dictaminadora se concretó a expresar que se trataba del “resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y de una adquisición de gran importancia en la marcha política del país...”<sup>116</sup> Sin discusión y por unanimidad el Congreso hizo suyas las posiciones de los derrotados en 1856-1857.

Los requisitos para ser diputados fueron divididos en seis incisos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) tener veinticinco años el día de la elección; 3) ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino

<sup>115</sup>*Ibidem*, pp. 502-518.

<sup>116</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 10.

por más de seis meses; 4) no estar en servicio en el ejército ni tener mando en la policía “o gendarmería rural” en el distrito de la elección “cuando menos noventa días antes de la elección”; 5) no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Corte, ni gobernador, secretario del gobierno estatal, magistrado o juez federal o del estado, “a menos que se separe noventa días antes de la elección”, 6) no ser ministro de algún culto religioso.

Los requisitos 2, 3 y 6 venían desde el 57, aunque la edad entonces se solicitaba para “el día de la apertura de sesiones”.<sup>117</sup> Las disposiciones 4 y 5 se establecieron para “evitar que se ejerciera una decidida influencia sobre los electores”.<sup>118</sup> Y el requisito de ser mexicano por nacimiento fue agregado por el Congreso tanto a la Constitución del 57 como al proyecto de Carranza.<sup>119</sup> Durante el debate, hubo diputados que plantearon que se agregara la posibilidad de que los latinoamericanos nacionalizados mexicanos también pudiesen ocupar el cargo de legisladores,<sup>120</sup> pero su iniciativa no prosperó.

Por otra parte, la normatividad del Senado fue aprobada en lo general sin demasiada discusión. No obstante, un tema mereció debates enconados. Así, en el artículo 56 –tanto el del proyecto de Carranza como el de la dictaminadora– se establecía que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal nombrados a través de la elección directa. Hasta ahí existía un consenso básico de la asamblea; no obstante, a continuación decía: “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría elegirá entre los dos que tuvieren más votos.”<sup>121</sup>

Fue “el resabio de elección indirecta”, como lo señaló Cándido Avilés, lo que desató la impugnación. Sus argumentos bien pueden resumirse en las siguientes frases:

la elección de presidente será directa, la elección de los diputados será directa[...] ¿Por qué tratándose de la elección de los senadores se pide que sea elección directa también, pero por mayoría de los votos que debieran emitirse?, y si no que se elija[...] entre los dos que hubiesen obtenido mayoría relativa. En mi concepto, debería decirse, respecto de la elección de senadores, lo mismo que tratándose de la elección de diputados.<sup>122</sup>

<sup>117</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 519.

<sup>118</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 169.

<sup>119</sup>*Ibidem*, t. I, p. 347.

<sup>120</sup>*Ibidem*, t. II, pp. 129-136.

<sup>121</sup>*Ibidem*, p. 87.

<sup>122</sup>*Ibidem*, p. 189.



Aunque hubo quién defendió el dictamen, fundamentalmente el diputado Machorro Narváez,<sup>123</sup> al momento de la votación la Asamblea lo rechazó por 134 votos contra 19.<sup>124</sup> De tal suerte que en la redacción final de la Constitución se estableció que “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”.<sup>125</sup>

Por cada senador titular se elegiría un suplente (art. 57); cada senador duraría en su cargo cuatro años, pero la Cámara se renovarían por mitades cada dos años (art. 58); los requisitos para ser senador resultaron iguales a los de los diputados, aumentando solamente la edad a 35 años (art. 59). Sin discusión fueron aprobados.

Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros (art. 60), con lo cual se refrendó el criterio de la autocalificación del Poder Legislativo que ya aparecía en la Constitución de 1824 (art. 35)<sup>126</sup> y en la de 1857 (art. 60).<sup>127</sup> Según los legisladores se trataba de “un atributo de su propia soberanía”, y de evitar “como ya ha sucedido alguna vez, que se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial”, por lo cual introdujeron la siguiente adición: “Su resolución será definitiva e inatacable.”<sup>128</sup>

Se refrendó también la inviolabilidad de los legisladores “por sus opiniones manifiestas” (art. 61), al igual que como lo establecía la del 57 (art. 59); durante el periodo de su encargo no podrían desempeñar “ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados” (art. 62), similar al artículo 58 de la Constitución precedente.

Se estableció el quórum para instalar el Congreso (art. 63), el periodo de sesiones ordinarias del 1o de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre (arts. 65 y 66), reduciendo lo que establecía la Constitución del 57 que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1o de abril al 31 de mayo.<sup>129</sup>

Resulta interesante subrayar que el artículo que establece las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario (art. 65) fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Carranza, sino que además se aprobó sin discusión. Las facultades obligatorias de revisar la cuenta pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, así como discutir las iniciativas de

<sup>123</sup>*Ibidem*, pp. 190-193.

<sup>124</sup>*Ibidem* p. 194.

<sup>125</sup>*Ibidem*, p. XIV.

<sup>126</sup>*Colección de Constituciones...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>127</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 584.

<sup>128</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 12.

<sup>129</sup>Zarco, *op. cit.*, 129.

ley que se presenten, fueron aprobadas tomando en cuenta las siguientes consideraciones que realizó la comisión dictaminadora:

respecto al primer asunto es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la Nación.

El mismo fin “moralizador” tenía la disposición “que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios”.<sup>130</sup>

En este punto de la discusión, el propio Constituyente entendió que la discusión sobre el Poder Legislativo no podía realizarse sin tomar en cuenta sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de tal suerte que la segunda comisión dictaminadora presentó, además de los dictámenes particulares que ya había dado a conocer, un dictamen conjunto sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Vale la pena detenerse en las consideraciones ahí plasmadas, porque dan cuenta del horizonte y las expectativas de los constituyentes en tan importante materia.

Primero explicaba el funcionamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que se pretendía, para luego compararlo con el sistema que emanó en 1857. Decía: Las atribuciones del Congreso en su periodo ordinario las fija el artículo 65 y si duración el 66 –como ya hemos reseñado–. Pero además, “puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (art. 67) y se previene que las Cámaras que lo constituyan residirán en un mismo lugar (art. 68) y que recibirán un informe del presidente de la República cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (art. 69).

El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto parra que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73 que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso[...] contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

<sup>130</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, p. 167.

El artículo 77 se refiere a lo que cada Cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

El sistema en su conjunto contenía “algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución” de 1857, como señalaban los dictaminadores, las cuales merecían ser explicadas. En conjunto, puede afirmarse que el Congreso que emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor, pero sus diseñadores lo consideraban adecuado por las siguientes razones.

El Congreso en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias[...] más la facultad de prorrogar cada uno de los periodos por 30 y 15 días respectivamente; más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto... Los inconvenientes de ese sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional.

La comisión en sus respectivos dictámenes particulares de los artículos 66 y 67 se habían pronunciado tanto en contra de los periodos fijos de sesiones como de la facultad de prorrogarlos por parte de las propias Cámaras. Citando a un “distinguido escritor mexicano” (¿Rabasa?) decía: “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar... amenazando con una fecundidad poco deseable.” En el mismo dictamen se ponderaban las virtudes de la Constitución de los Estados Unidos que otorgaban la facultad de citar a sesiones extraordinarias del Congreso al presidente de la República.<sup>131</sup>

En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica[...] pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considera otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras[...]

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable

<sup>131</sup>*Ibidem*, pp. 99-100.

caída, ha revelado un gran vacío en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa[...]

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos... también hay alguna diferencia: La revisión de la cuenta pública[...] que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General[...] Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados[...] el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrán dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior[...]

El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución [del 57]. La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios[...]

El dictamen subrayaba las facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al presidente de la República en caso de que faltara el titular. Al ponderar la fórmula que proponían para designar a los ministros de la Corte, señalaban que procuraban “la absoluta independencia del Poder Judicial”, para lo cual creía conveniente “que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados y designe igualmente a los jueces del Distrito Federal y territorios...”

“En cuanto al problema de la sustitución presidencial”, la comisión descartaba varios expedientes que en el pasado se habían utilizado: a) la vicepresidencia era considerada “el ave negra de nuestras instituciones políticas y una dolorosa experiencia” y como “un peligro para la estabilidad”; b) “El sistema de los secretarios de Estado que establece una graduación constitucional de los mismos para que substituyan al presidiere”, tenía el defecto de “no ser resultado de la elección popular”; c) “que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura”, acarrea “el inconveniente de dar a la Corte un papel político que pueda malearla”.

Descartados esos recursos, la dictaminadora justificaba que la elección la hiciera el Congreso en los siguientes términos: “La sustitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, participa en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso

es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado.”

La comisión dictaminadora, integrada para entonces por sólo cuatro miembros, estaba empatada con relación a un punto. Mientras dos de sus miembros planteaban que los conflictos que se suscitaban entre los poderes de un estado fueran tratados por la Corte, otros dos deseaban que esa facultad recayera en el Senado. Paulino Machorro y Arturo Méndez sostenían “la conveniencia de que fuera la Corte la que conozca los conflictos de Poderes en un Estado” por “el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes”. Por su parte Heriberto Jara e Hilario Medina proponían “dejar al Senado la facultad de resolver esas diferencias, sosteniendo que siendo un conflicto entre poderes locales de un estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la Corte no puede tomar en cuenta”. La Corte, decían, no puede tomar en cuenta “consideraciones políticas” por ser éstas “extralegales”.<sup>132</sup>

Vale la pena detenerse en los puntos del dictamen que causaron polémica. Ellos ilustran las diferencias que en esa materia existieron en el Congreso.

La pretensión de que solamente el titular del Poder Ejecutivo pudiese llamar a sesiones extraordinarias del Congreso fue impugnada por varios diputados. Eliseo Céspedes planteó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, “pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra el mismo presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias...”

Jesús López Lira argumentó en el mismo sentido.

La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 57[...] En el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo, puesto que él conoce las condiciones especiales del país[...] tenga la facultad de convocar[...] pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo.

Argumentó:

<sup>132</sup>*Ibidem*, pp. 226-233.

Si aprobamos este artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los poderes que precisamente deben conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder[...] Si no puede reunirse en sesiones extraordinarias el Congreso ¿en dónde está su soberanía?[...] Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los Poderes públicos[...]<sup>133</sup>

Paulino Machorro, sin embargo, apuntaló las pretensiones de la dictaminadora, subrayando los peligros de crear un Congreso Permanente e indicando que el Constituyente debería pronunciarse por la división de poderes, no por el parlamentarismo.

Hay dos sistemas de gobierno que se fundan y parten de dos bases enteramente distintas; uno es aquel que se funda en la división de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que es le que hemos admitido nosotros; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea Popular. En este sistema no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo está, en el fondo, desempeñado por una comisión del Legislativo, a la cual se le llama Ministerio; el Legislativo da la ley y el Ministerio la ejecuta. En México, desde el inicio de las Constituciones libres, hemos tenido el principio de la división de poderes[...] desviar por otro lado las ideas, sería cambiar la base de las instituciones.

Seguía Machorro:

el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto. La organización del Poder Legislativo como quedó en la Constitución de 1857[...] fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper el Poder Legislativo[...] La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante[...] Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el de juzgar al presidente de la República. Precisamente ése es el caso que debe evitarse, porque la facultad de juzgar al presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro que puede esgrimir el Congreso en contra del Ejecutivo[...]<sup>134</sup>

<sup>133</sup>*Ibidem*, pp. 278-279.

<sup>134</sup>*Ibidem*, pp. 279-280.

Fueron los que pensaban como Machorro quienes ganaron la votación, por 111 votos contra 39.<sup>135</sup> La discusión y la votación mostraron que en el plano de las ideas se había producido un cambio significativo entre los constituyentes de 1857 y los de 1917. Los primeros reforzaron la centralidad del Poder Legislativo. Pero la experiencia posterior –incluida la presidencia de Madero. Hizo que en la imaginaria mayoritaria se asentara la idea de un sistema de división de poderes con un Ejecutivo fuerte, por lo cual había que ceñir al Legislativo para que no se convirtiera en fuente de “inestabilidad”.

Al Congreso de la Unión, de todas formas, se le otorgaron las siguientes facultades: I. Admitir nuevos estados y territorios; II. Convertir los territorios en estados; III. Formar nuevos estados; IV. Arreglar los límites de los estados; V. Cambiar de residencia a los Poderes de la Federación; VI. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios; VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones; X. Para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único; XI. Para crear y suprimir empleos públicos; XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; XIII. Reglamentar las patentes de corso, dictar leyes para las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo; XIV. Levantar, sostener y reglamentar al Ejército y la Armada; XV. Reglamentar la Guardia Nacional; XVI. Dictar leyes sobre ciudadanía; XVII. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento del agua; XVIII. Establecer casas de moneda; XIX. Reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos; XX. Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y consular; XXI. Definir delitos, faltas y castigos contra la Federación; XXII. Para conceder amnistías; XXIII. Para formar su reglamento interno; XXIV. Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor; XXV. Para constituirse en Colegio Electoral, nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios; XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los anteriores y nombrar a sus sustitutos; XXVII. Para establecer escuelas profesionales, técnicas, científicas, de bellas artes, et.; XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República; XXIX. Para aceptar la renuncia

<sup>135</sup>*Ibidem*, p. 284.

del presidente; XXX. Para examinar la cuenta anual que le envíe el Ejecutivo; XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias.<sup>136</sup>

### *El Poder Ejecutivo*

El Congreso Constituyente, a pesar de su reiterada mención al ideal de la división de poderes, hizo del Poder Ejecutivo no solamente la cúspide del poder estatal, sino también su eslabón fuerte. Corrigiéndole la plana al Congreso de 1856-1857, creyó necesario construir un Poder Ejecutivo con amplios márgenes de libertad y concentrador de facultades, como palanca para llevar adelante el programa de la Revolución.

En el dictamen que presentaron a la asamblea Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, platearon de la siguiente manera el asunto:

Por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden; el primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del presidente[...]; el tercero, las facultades de este poder; y, por último, el cuarto: el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del Presidente de la República.

El artículo 80 indicaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos —prácticamente igual que el artículo 75 de la Constitución del 57. El argumento para mantenerlo, parte del sentido común de la época, era: “la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo”.<sup>137</sup>

Se estableció la elección directa del mismo (art. 81) en contraposición de la elección indirecta en primer grado que asentaba la Constitución del 57 (art. 76), aunque es necesario señalar que ya en 1912, las modificaciones constitucionales aprobadas a iniciativa del presidente Madero habían establecido la elección directa.<sup>138</sup>

En 1857, los diputados que habían clamado por la elección directa en el caso de los diputados, insistieron una vez más tratándose del presidente de la República. José Antonio Gamboa señaló que se huía de la elección directa “por miedo al pueblo”; a lo que Espiridón Moreno respondió que no “tenía miedo al pueblo, sino al vulgo”. En una intervención más argumentada, Marcelino Castañeda señaló que “El Supremo Magistrado que fuese nombrado por la mayoría en el sufragio directo, tendría extraordinario prestigio, se

<sup>136</sup>*Ibidem*, pp. XVII-XVIII.

<sup>137</sup>*Ibidem*, p. 344.

<sup>138</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 708.



sentiría fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos... y acaso así terminarían de una vez por todas nuestras funestas discordias civiles”. Ponciano Arriaga, sin demasiado convencimiento, sólo pudo en su primera intervención señalar el inconveniente de que “los vencidos a través del sufragio directo se convertirán en cabeza de discordia”. Por su parte, Zarco recalcó que “tratándose del Presidente la única precaución que da garantías consiste en el sufragio directo”. Preguntó al Congreso: “¿Se cree que el pueblo es tan imbécil que no sepa distinguir entre los daños y los beneficios? ¿Se teme que llamándolo a elegir Presidente dé sus votos al Arzobispo?” Y observaba una ventaja más del sufragio directo: “Los candidatos en vez de recurrir a la intriga, recurrirán a la franqueza, darán sus programas, contraerán solemnes compromisos, cuyo cumplimiento les exigirá la opinión...”

León Guzmán apeló a que ya se había aceptado la elección indirecta para diputados y que “debía existir uniformidad en la base de las leyes electorales”. Ignacio Ramírez, por su parte, descalificó la elección indirecta, ya que se “funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse”. Él creía por el contrario que “mientras menos sean los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo un pueblo es imposible”. No fueron los únicos oradores, y la lista se amplió por la importancia del tema, pero la elección indirecta subsistió en el Congreso de 1857.<sup>139</sup>

No obstante, la elección directa, introducida 55 años después por el presidente Madero, fue retomada por Carranza, los dictaminadores y el Congreso, de tal suerte que en 1917 se aprobó sin discusión alguna.

Entre los requisitos para ser presidente (art. 82) la comisión dictaminadora subrayó el de ser mexicano por nacimiento de padres mexicanos.

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completo como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante[...] Por estos motivos el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.<sup>140</sup>

La Constitución del 57 solamente establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero no de padres mexicanos por nacimiento.<sup>141</sup>

<sup>139</sup>*Ibidem*, pp. 708-721.

<sup>140</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 344.

<sup>141</sup>*Zarco, op. cit.*, p. 721.

La duración del encargo volvió a ser establecida en cuatro años, como en 1857 (art. 78, en 1917 fue en el art. 83), pero se incorporó el precepto de la prohibición absoluta de reelección. Decían los dictaminadores: “Ésta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no-reelección.”<sup>142</sup> Aunque algunos diputados sostuvieron que el establecer que “nunca podrá ser reelecto”, podía “privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración”, y esbozaron la posibilidad de la reelección discontinua –Esteban Baca Calderón–,<sup>143</sup> al final, la prohibición absoluta de la reelección fue aprobada por unanimidad. Los presidentes sustitutos o interinos no podrían ser electos para el “periodo inmediato”.<sup>144</sup>

La sustitución del presidente (art. 84) quedó en manos del Congreso, por los argumentos que ya expusimos en el apartado sobre el mismo. Recordemos que sobre esa materia, la Constitución del 57 establecía que “en las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia” (art. 79).<sup>145</sup> Pero el asesinato de Madero selló en la conciencia de los revolucionarios que no convenía establecer de antemano al posible sucesor del Presidente.

Las facultades que el proyecto de Carranza y la comisión dictaminadora otorgaba al presidente eran “las mismas que las establecidas por la Constitución de 1857, con las siguientes excepciones: las relativas a nombramiento del procurador general de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los gobernadores de los territorios; del procurador general del Distrito Federal y Territorios, que se fundan en la nueva organización de las secretarías de Estado...”, la capacidad de llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, y “hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado...”<sup>146</sup> Si a ello sumamos las facultades que el presidente asumió a través de los artículos sobre el trabajo y la reforma agraria, se puede entender de mejor manera la forma en que fue apuntalada su fuerza.

Resulta interesante señalar que durante la discusión de las facultades del presidente, algunos constituyentes volvieron a poner sobre la mesa del debate sus críticas al sistema presidencialista. Froylán C. Manjarrez incluso inició su intervención diciendo que “si estuviéramos todavía en tiempo oportuno,

<sup>142</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, p. 345.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 430.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 428.

<sup>145</sup> Zarco, op. cit., p. 724.

<sup>146</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, p. 345.

yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y aunque en efecto ya no estaba en tiempo —era el 18 de enero y las sesiones debía finalizar a fines de ese mes—, no perdió la oportunidad para aleccionar a sus colegas y señalarles que “la revolución... debe entenderse bien que se hizo... en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... entonces en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo... vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador”. Por ello, a nombre de 25 diputados, Manjarrez proponía “que el presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados”.

Se trataba de una modalidad semiparlamentaria, que desde que fue anunciada en la asamblea, a decir del *Diario de las Debates*, fue recibida con voces de “No, No”<sup>147</sup> y que ilustra los sentimientos prevalecientes.

A pesar de ello, David Pastrana Jaimes hizo una defensa de la propuesta de Manjarrez con los siguientes argumentos:

No vamos a hablar del régimen parlamentario, porque estamos muy lejos nosotros de soñar en él pero es necesario que pensemos en nuestra República, puesto que no toda la vida hemos de tener en la Presidencia a don Venustiano Carranza[...] Hemos encadenado al Poder Legislativo, le hemos puesto periodo de sesiones de cuatro meses para sus sesiones[...] la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso[...] Lo que hemos hecho aquí al maniatar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto[...] que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil[...] Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar: vamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

Si pretender implantar un sistema parlamentario, para el que no encontraba condiciones, Pastrana por lo menos quería “sentar la primera piedra para el porvenir”: “que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara...”<sup>148</sup>

Manuel Herrera, por su parte, se declaró “enemigo de la forma parlamentaria”, porque “en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; mientras el sistema presidencial

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 437.

<sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 437-439.

tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o más bien, los tres poderes”. En debate con Pastrana dijo: “lo que se ha hecho hasta ahora en esta Cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano...” Y con relación al punto específico se manifestó por que,

las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo[...] para esto debe tener una libertad de acción[...] sin que el Poder Legislativo intervenga[...] No demos un paso al establecimiento del poder parlamentario o establezcámoslo de una vez[...] los que apoyan el sistema parlamentario[...] deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial[...]<sup>149</sup>

En el mismo sentido habló Martínez de Escobar. Al final, y aunque resulte paradójico, el artículo 89, con todo y su inciso II, que otorgaba entera libertad al presidente para nombrar a su gabinete, se aprobó por unanimidad.<sup>150</sup>

A continuación el Constituyente reglamentó “los órganos auxiliares inmediatos del Presidente” (arts. 90-93), las secretarías. Aunque en el dictamen se pretendió crear dos ámbito diferentes: los estrictamente políticos y los administrativos, de los primeros se harían cargo las secretarías y de los segundos los departamentos,<sup>151</sup> el Constituyente siguiendo la lógica de la Constitución del 57 refrendó a las secretarías “para el despacho de los negocios de orden administrativo” (art. 86 en 1857 y 90 en 1917), las cuales deberían ser creadas por una ley que emitiera el Congreso. Los secretarios debían ser mexicanos por nacimiento (art. 87 de la Constitución de 1857 y 91 de la de 1917), aunque de los veinticinco años que exigía la norma en 57 se pasó a los 30 años en 1917. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir signados por el secretario del ramo (art. 88 en 1857 y 92 en 1917), y los secretarios de despacho, una vez abiertas las sesiones del Congreso, deberían dar cuenta al mismo de su gestión (art. 89 en 1857 y 93 en 1917). A partir de 1917, “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría”.<sup>152</sup>

<sup>149</sup>*Ibidem*, p. 439.

<sup>150</sup>*Ibidem*, p. 463.

<sup>151</sup>*Ibidem*, pp. 345-346.

<sup>152</sup>*Ibidem*, pp. XX-XXI y Zarco, *op. cit.*, pp. 740-741.

## *El Poder Judicial*

Los artículos referentes al Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Superior y juzgados del Distrito Federal fueron presentados en un dictamen conjunto por la segunda comisión dictaminadora (arts. del 94 al 102, más algunas fracciones de los arts. 73 y 79).

La forma de elegir a los magistrados que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el tema sobre el que más se extendieron los dictaminadores. Su propuesta, siguiendo el proyecto constitucional de Carranza, otorgaba al Congreso federal, constituido en Colegio Electoral, la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte. Sus argumentos fueron los siguientes:

Una asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos (la Constitución del 57 establecía “su elección indirecta en primer grado”, art. 92),<sup>153</sup> que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

Resulta a la vez, de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos al elegir a su vez a los jueces, sólo se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.<sup>154</sup>

No obstante, ni en el proyecto de Carranza ni en el de los dictaminadores se excluía por completo la intervención del Ejecutivo en la tarea de nombrar a los magistrados de la Corte. En ambos se establecía que “la elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos”.<sup>155</sup>

Los dictaminadores justificaron esa intervención en los siguientes términos:

<sup>153</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 742.

<sup>154</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 412.

<sup>155</sup>*Ibidem*, p. 414.

es conveniente porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran. Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independer *sic*, hasta cierto punto, ante el criterio de los mismo magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que sería inconveniente, porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención que, sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resulten electos.<sup>156</sup>

A los jueces de distrito y de circuito, sin embargo, los nombraría la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque, según la comisión dictaminadora, “como en la gran mayoría ejercerá sus funciones alejados de la residencia del Congreso federal, este cuerpo carecerá casi del conocimiento directo de las personas...” En cambio la Suprema Corte estaría mejor preparada para hacer esos nombramientos por el conocimiento “del personal inmediatamente inferior”.

La Comisión, además, creyó necesario subrayar dos criterios para lograr el buen funcionamiento del Poder Judicial: su inmovilidad y su independencia económica. El primero tendía a “garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos”, pero sólo entraría en vigor hasta 1920, puesto que hasta esa fecha “será como un periodo de prueba para el personal que en ella funcione”. La “independencia en su posición económica”, por otro lado, debía lograr “la más completa libertad de criterio”. Por ello se establecía “en el artículo 101 la incompatibilidad del desempeño de cualquier cargo de dicho Poder Judicial, de secretario de juzgado de Distrito hasta ministro de la Suprema Corte de Justicia, con cualquier empleo a cargo de la federación, de los estados o de particulares”.<sup>157</sup>

Por último, el Ministerio Público y el procurador general de la República, nombrados por el Ejecutivo, en torno a los cuales argumentó Carranza, fue una idea retomada no de la Constitución del 57, sino de las reformas, introducidas a ésta en 1900.<sup>158</sup>

Pero no todos los constituyentes coincidían con esos principios. José M. Truchuelo prácticamente se manifestó en contra de todo el diseño del Poder Judicial. Según él, la iniciativa estaba basada en las nociones acuñadas por Emilio Rabasa, en *La constitución y la dictadura*, que negaba su carácter de

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 412.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 412-413.

<sup>158</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 752.

Poder Judicial. Luego de una larga intervención para desmontar los supuestos de esa pretensión, Truchuelo insistió en que el Poder Judicial era tal, y por ello había que asegurarle su independencia. Decía: “La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Y si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular... ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Ejecutivo o del Legislativo?” Por el contrario, “su piedra angular” debía ser “la soberanía del pueblo y la manifestación de la voluntad nacional”. Para ello proponía “la elección de un magistrado por cada uno de los estados de la República y también por cada uno de los territorios y por el Distrito Federal”.

Truchuelo también embistió contra la pretensión de la “inamovilidad” de los magistrados, la que consideró “el más grande error que pueda concebirse”, ya que sería “un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo”. En síntesis su argumentación llamaba la atención sobre la inmadurez del Poder Judicial en México, y consideraba que la inamovilidad solamente podía establecerse cuando estuviera “perfectamente organizada la administración de justicia”.<sup>159</sup>

Fernando Lizardi contestó a Truchuelo. Una Corte con 31 magistrados le parecía demasiado grande. “Tendría un inconveniente gravísimo: las asambleas demasiado numerosas toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales precisamente deben ser poco numerosos para hacerles perder su carácter político.” Pero su argumentación de fondo se dirigió por otros rumbos.

La función soberana que ejerce un Parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejerce un tribunal es la fijación de las leyes. Para hacer las leyes es necesario que estén representadas todas las tendencias de la sociedad; pero para aplicar las leyes no se necesita que estén representadas tendencias numerosas, sino se necesita sencillamente un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley.

Con relación a la elección de la Corte, aceptando el principio de soberanía popular, Lizardi señalaba que el pueblo “puede elegirlos de una o muchas maneras”, pero que esa facultad la podía ejercer de manera “directa o indirecta”. A la primera le veía múltiples “inconvenientes”, y la segunda, la que proponía la comisión, era una elección “hecha por los genuinos representantes de la nación”. También defendió el principio de inamovilidad, ya que resultaba “la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia”.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, pp. 509-513.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 513-514.

Alberto González, por su parte, apoyó a Truchuelo. Negó que fuera “la inamovilidad del Poder Judicial” o “la fortuna respetable del magistrado”, las que aseguraban una “buena administración de justicia”. Para él, “la justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley...” Se opuso al nombramiento de los magistrados en el Congreso, porque los legisladores “siempre tendrán en cuenta al partido político y no a los méritos del abogado”. Y finalmente argumentó a favor de que no se debería exigir título profesional para ser magistrado de la Corte.<sup>161</sup>

Martínez de Escobar y Silvestre Aguilar también impugnaron la elección de la Corte por el Congreso y la ronda de los oradores se alargó durante tres sesiones. Finalmente, el dictamen original fue retirado y se presentó otro, con algunas modificaciones. El Poder Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito. La Suprema Corte estaría integrada por once magistrados y funcionaría en pleno en audiencias públicas. Su quórum se establecería con las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos. La primera vez que se eligiera a un magistrado duraría en su encargo dos años; “los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años, y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo...” (art. 94). Con ello se establecía el criterio de la inamovilidad como fruto de un proceso.

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran los mismos que ya apuntaba la iniciativa de Carranza (mexicano por nacimiento, treinta y cinco años, abogado, buena reputación, residencia en el país en los últimos cinco años) (art. 95). Los miembros de la Corte serían electos por el Congreso, en funciones de Colegio Electoral, con un quórum no menor de las dos terceras partes. La elección se realizaría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero, y en ello residía la innovación, solamente entre los candidatos que previamente “hayan sido propuestos, uno por cada legislatura de los Estados...” (art. 96).

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serían nombrados por la Corte, su encargo duraría solamente cuatro años y sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad. La Corte tendría, la facultad de cambiar de lugar a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito. La Corte también podría normar jueces y magistrado supernumerarios (art. 97). Los integrantes del Poder Judicial no podrían “en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particu-

<sup>161</sup>*Ibidem*, pp. 514-517.



lares” (art. 101), aunque se estableció la salvedad de “cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

El Ministerio Público de la Federación dependería del Ejecutivo, ya que “sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente” por aquél. Sería presidido por un procurador general al que se consideraba “el consejero jurídico del gobierno” (art. 102).<sup>162</sup>

Se establecieron también las facultades de los tribunales de la federación (arts. 103-104) y la capacidad de la Corte para “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (art. 105), así como “dirimir las competencias” entre los tribunales (art. 106).

### *Los estados de la Federación*

Siguiendo la lógica de una república federal, los constituyentes entraron a discutir un título específico “de los estados de la Federación”.

Obligaban a los estados a adoptar el régimen de gobierno “republicano, representativo y popular”, tal como ya lo señalaba la Constitución del 57 (art. 109),<sup>163</sup> y lo refrendaba el proyecto de Carranza (art. 115).<sup>164</sup> Pero Carranza le propuso además al constituyente legislar sobre el Municipio Libre, el cual era resultado de la “división territorial” del estado “y de su organización política”. Cada municipio debía estar “administrado” por un ayuntamiento de elección directa y “sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”, para evitar el peso de los “jefes políticos”.<sup>165</sup> Todo ello fue aceptado de buena gana por los constituyentes, pero éstos agregaron dos normas adicionales: *a*) la capacidad de los municipios para administrar libremente su hacienda. “la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”; y *b*) la personalidad jurídica de los municipios “para todos los efectos legales”.

Cabe señalar que el punto de la hacienda municipal despertó uno de los debates más importantes del Congreso, puesto que la dictaminadora originalmente había planteado que los municipios recaudarían “todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la porción y terminó que señale la Legislatura local”, lo cual fue descartado en la redacción final del

<sup>162</sup>*Ibidem*, pp. 555-557.

<sup>163</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 817.

<sup>164</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 357.

<sup>165</sup>*Ibidem*, p. 357.

texto constitucional. Algo similar sucedió con la pretensión de la misma dictaminadora de establecer que “los Ejecutivos podrían renombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio” y que “los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (art. 115).<sup>166</sup>

Vale la pena subrayar que la preocupación de Carranza en torno al municipio libre fue constante. Se le concebía como la célula básica del nuevo orden constitucional, y de ahí el papel relevante que tuvo su discusión en el Congreso de 1916-1917.<sup>167</sup>

Completaba las disposiciones del artículo 115, que ahí donde residieran los poderes del estado, el mando de la fuerza pública estaría en manos de los gobernadores, la prohibición de reelección de los gobernadores y la duración de su encargo –cuatro años–, que el número de representantes de las legislaturas locales fuese proporcional al número de habitantes, nunca pudiendo ser menor de quince diputados –aunque el proyecto de Carranza establecía el mínimo en siete diputados propietarios–, la división del territorio en distritos electorales a partir de los cuales se elegiría un diputado y otro suplente, y el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad no menor de cinco años “inmediatamente anteriores al día de la elección” para ser gobernador. Cabe señalar que tanto en el proyecto original de Carranza como en el de los propios dictaminadores sólo se requería ser mexicano pro nacimiento.<sup>168</sup>

A continuación los constituyentes de 1917 siguieron los pasos de sus antecesores, y luego de establecer que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”, tal como lo indicaba el artículo 110 de la Constitución del 57 y que ahora fue convertido en el artículo 116, pasó a consagrar lo que los estados de ninguna manera podían hacer. Esa idea, tomada también del Constituyente del 57, se sustenta en la noción de que en el momento en que los estados forman parte de la federación su soberanía obligatoria debe estar acotada.

La Constitución del 57 había establecido como prohibiciones absolutas solamente tres: a) “celebrar alianza, tratado o coalición contra otro estado, ni con potencia extranjera”, b) expedir patentes de corso ni de represalias, y c) acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.<sup>169</sup> En 1896

<sup>166</sup> *Ibidem*, t. II, p. 633.

<sup>167</sup> Véase Moiss Ochoa Campo, *La reforma municipal*, 2a ed. (ampliada y actualizada) Porrúa, 1968, pp. 317-346.

<sup>168</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

<sup>169</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 819.

se añadieron otras: *d*) gravar el tránsito de personas o cosas, *e*) prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, *f*) gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos derivados de aduanas locales, inspección, registro, *g*) expedir leyes o disposiciones fiscales discriminatorias por razón de procedencia de las mercancías, *h*) emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar préstamos con gobiernos extranjeros.<sup>170</sup>

Todas esas taxativas fueron prácticamente calcadas por Carranza y los constituyentes.<sup>171</sup>

El Congreso del 57 había establecido una serie de restricciones que podían, sin embargo, salvarse previo “consentimiento del Congreso de la Unión”. Ellas eran: *I*) “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”, *II*) “Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra” y *III*) “Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.<sup>172</sup> Tal cual fueron retomados por el Constituyente de 1917, sólo que el artículo 112 de la Constitución del 57 se convirtió en el 118 de la nueva Carta Magna.

Algo similar sucedió con el resto del título sobre los “estados de la Federación” que solamente recogieron disposiciones que ya se encontraban apuntadas en 1857. La obligación de cada estado de entregar, sin demora, los criminales de otro estado; la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros –aunque el Congreso de 1917 introdujo una serie de especificaciones– y la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior, igual que en caso de “sublevación o trastorno interior”, a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo “si aquella no estuviese reunida” (arts. 113-116 de la Constitución de 1857 y 119-122 de la Constitución de 1917).<sup>173</sup>

Con ello se acababa de redondear la idea general sobre la fórmula de gobierno.

<sup>170</sup> *Ibidem*, pp. 819-820.

<sup>171</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

<sup>172</sup> *Zarco*, *op. cit.*, p. 825.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 828-852 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. XXVI.

# La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857

José Woldenberg

*Es la Constitución la manifestación exterior  
de la idea del Estado.*

*La política es una ciencia de observación  
y de experiencia.*

RAFAEL MARTÍNEZ DE ESCOBAR

## Introducción

El surgimiento y modulación de la idea democrática se da en una historia determinada. No se trata de una noción que en todo tiempo y lugar haya tenido los mismos contenidos, y por ello parece pertinente reconstruir su historia en nuestro país.

Las siguientes páginas no pretenden hacer esa reconstrucción, sino, solamente, detenerse en un momento crucial de ese proceso, que son los días en que se diseña la normatividad constitucional que va a poner en pie el entramado de instituciones que hasta la fecha siguen modelando nuestro sistema político. El Congreso Constituyente de 1916-1917, con sus nociones, prejuicios, sentido común y audacia, diseñó un Estado al que, a su manera, pretendía inyectarle la aspiración democrática. Destruído el viejo Estado liberal oligárquico, en una situación de relativo vacío de poder, el Constituyente es la piedra de toque para construir un nuevo Estado, lo que supone no sólo nuevas relaciones entre las propias instituciones estatales, sino entre éstas y los gobernados. Pero se trata de un esfuerzo que no corre en el vacío, por el contrario, de manera reiterada los diputados vuelven sus ojos al Con-

## Sumario

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Introducción . . . . .              | 1  |
| El Proyecto de Carranza . . . . .   | 2  |
| Las Garantías Individuales. . . . . | 10 |
| La reforma de gobierno . . . . .    | 33 |

greso Constituyente de 1856-1857, para extraer de él las enseñanzas que les parecen pertinentes, y para comparar los anhelos de sus predecesores con la historia posterior que se encargó de moldear sus ilusiones.

El Congreso de 1916-1917 realizó sus trabajos tomando como base un proyecto elaborado por el llamado Primer Jefe del Constitucionalismo, Venustiano Carranza. Sus trabajos fueron intensos y las discusiones largas y acaloradas. Aunque todos los diputados constituyentes pertenecían a un solo bando, en sus filas existía una diversidad de posiciones políticas que le dieron una coloración especial a los debates de diciembre de 1916 y enero de 1917. Fueron quizá discusiones erráticas, a lo mejor demasiado apasionadas, pero no cabe duda que en ellas se expresaban las aspiraciones predominantes de una sociedad, las cuales finalmente confeccionaron una red normativa que en buena parte explica la historia de México en el siglo XX.

Las páginas que siguen no pretenden ser un resumen exhaustivo de todos y cada uno de los temas que tocó el Congreso. Pero sí esperan dar cuenta de las nociones y argumentaciones que delinearon una peculiar fórmula de organización política de la sociedad y el Estado. Para ello hemos dividido el texto en tres apartados: *a*) la propuesta de Carranza, *b*) la discusión sobre las libertades individuales y *c*) la fórmula de gobierno. Los “derechos sociales”, innovación fundamental del Congreso y que básicamente quedaron plasmados en los artículos 27 y 123, no serán abordados en el presente texto por necesidades de espacio y porque se trata de una dimensión muy conocida y ponderada.<sup>1</sup>

En los tres apartados, al igual que lo hicieron los diputados y el propio Carranza, estaremos haciendo alusiones constantes a la forma en que esos mismos temas fueron tratados por los constituyentes del 56-57.

Pretendemos realizar un trabajo de reconstrucción histórica. Solamente el lector podrá evaluar su utilidad.

## El Proyecto de Carranza

El viernes primero de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, dio lectura a un detallado informe donde fijaba los lineamientos generales de su proyecto de nueva Constitución.

<sup>1</sup>Se pueden consultar para ello los textos: Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Editorial Botas, 1938; PRI, 1985, 505 pp.; y Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, PRI, México, 1984, 308 pp.

Su referencia obligada era la Constitución de 1857, a partir de la cual debía proponer un nuevo o renovado edificio normativo. El campo de visión de Carranza era fundamentalmente político, y su pretensión la de conjugar productivamente aspiraciones varias ya asentadas en 1857: derechos humanos; soberanía popular; división de Poderes; República federal, representativa y popular. En contrapartida, en torno a los derechos sociales, era prácticamente omiso.

Congruente con su visión, Carranza insistía más un “proyecto de Constitución reformada” –aludiendo a la del 57– que a una inédita. Según su exposición ante el Congreso, en su iniciativa estaban “contenidas todas la reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar las instituciones encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho”. Vale la pena subrayar la idea de “reformas políticas”, porque de esa senda no se saldrá la argumentación y propuesta del jefe constitucionalista.

Carranza hizo primero una apología ritual de la Carta del 57: “legado precioso”, “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”; sin embargo, asentó que, “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales... de los que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

Su diagnóstico apuntaba hacia varios terrenos: *a*) los derechos individuales, “base de las instituciones sociales”, habían sido conculcados (por la vía del juicio de amparo –argumentaba Carranza– se “embrolló la marcha de la justicia”); *b*) se erosionó la soberanía de los estados, con el expediente de la revisión de la Suprema Corte de Justicia de “los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”; *c*) “la declaración de los Derechos del Hombre... no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba” –los límites entre el Estado y el individuo no estaban claramente delimitados–; *d*) “la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado una realidad” –“el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación... sino por imposiciones”–; *e*) la división de poderes no era más que un ideal “en abierta oposición a la realidad” –“dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos”–; *f*) “ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados”, su soberanía y libertad –“esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>El discurso íntegro de Carranza puede leerse en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I. México, Impren-

A pesar de un diagnóstico tan rotundo, Carranza señaló que pretendía “conservar intacto el espíritu liberal” de la Constitución de 1857 “y la forma de gobierno en ella establecida”. Y realizó una exposición sintética de las reformas que proponía.

Dentro de la mejor tradición liberal, Carranza puso en el centro de su atención –y lo convirtió en el eje de su discurso– al individuo, el cual debería, antes que nada, ser protegido de los posibles excesos del apartado estatal. “La Constitución –dijo Carranza– debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes... no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance...” La libertad humana, piedra fundadora de su discurso, obligada a establecer poderes y funciones claramente delimitados al Estado y el área de inviolabilidad de las garantías individuales. “El deber primordial del gobierno es facilitar... que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual.”

Por ello, en el esquema original de Carranza –que sería refrendado por los constituyentes– la Constitución estaba obligada a iniciar con un capítulo “de las garantías individuales”, siguiendo la lógica establecida por el Constituyente de 1857 que inició su Carta con “los derechos del hombre”.

Carranza pretendía ir más allá de la sola enumeración de los derechos humanos para “ofrecerles las garantías debidas”, de tal suerte que las libertades individuales no quedaran “a merced de los gobernantes”. Haciendo alusión a la fuerza de la cultura y la tradición en tan importante materia, señaló que “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada... resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas... “Por ello, además de las reformas que el proyecto Carranza hacía a la Constitución del 57 en esa materia, sugería que a futuro se establecieran “castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales”.

Siguiendo esa lógica resultaba natural la insistencia de Carranza en revisar, por ejemplo, el recurso del amparo en los juicios civiles, las garantías para todos los acusados, la facultad exclusiva de los jueces para imponer sanciones, el fortalecimiento del ministerio público, etc. Se trataba, en todas ellas, de reformar instituciones y prácticas que vulneraban la vigencia de las garantías individuales. Para ilustrar el razonamiento de Carranza vale la pena reproducir el listado de flagrantes violaciones que enumeró para insistir en “las garantías que todo acusado debe tener en juicio criminal”:

---

ta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición Facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, pp. 260-271.

“incomunicaciones rigurosas y prolongadas”, “diligencias secretas y procedimientos ocultos”, “restricciones del derecho de defensa”, “maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes”, no existe “duración máxima de los juicios penales”, etc. Todo ello demandaba una redacción más detallada del artículo 20.

En el mismo capítulo de las garantías individuales quedaba colocado el importante artículo sobre la propiedad. Ya la Constitución de 1857 preveía la expropiación “por causa de utilidad pública y previa indemnización”.<sup>3</sup> Carranza, por ello, sólo proponía “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”. Como se sabe, en este renglón Carranza fue desbordado significativamente.

Las Leyes de Reforma habían establecido la prohibición para que las corporaciones religiosas pudieran adquirir bienes raíces. El artículo 27 señalaba que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la institución.”<sup>4</sup> Pero como la Iglesia le había dado –a decir de Carranza– la vuelta al asunto, a través de sociedades anónimas, “y como por otra parte, esas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierras ... no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

Por ello, Carranza le propuso al Congreso “la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndome a cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas”.

Ahora bien, en materia estrictamente política, en donde se ilustra con claridad la concepción de Carranza sobre la democracia, es necesario detenerse un poco. En este terreno, la intervención del Primer Jefe se iniciaba con la piedra fundadora del edificio democrático: el voto. Partía de la tradicional discusión de si el sufragio debía ser un derecho de todos “o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz...”, y afirmaba contundente: “Para que ... sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea

<sup>3</sup>Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 262-263 (Col. República Liberal. Obras Fundamentales).

<sup>4</sup>*Idem.*



general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”. E incluso, más allá de la “verdad teórica” apuntada, Carranza se apoyaba en el carácter revolucionario y popular del movimiento que encabezaba. Dijo: “sería impolítico e inoportuno... después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, aunque a él mismo no le resultaba descabellado el argumento de restringir el sufragio a aquellos ciudadanos con insuficiente educación escolar.

Carranza, apoyándose en las disposiciones de la Constitución del 57 y en la experiencia posterior, ofrecía el modelo de una república representativa, federal, con división de Poderes y cuya célula básica sería el municipio libre. El municipio no sería solamente “la base del gobierno libre”, sino que también aportaría a la comunidad “independencia económica, supuesto que tendrían fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades”. No obstante, para alcanzar tan ambicioso objetivo, la única disposición constitucional que proponía al respecto era que “el municipio libre” sería “administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado” (art. 115).

Carranza, en su discurso inaugural ante el Congreso, insistió en la necesidad de abrir cauce a la auténtica división de Poderes. “La división de las ramas del Poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación”, de tal suerte “que uno no se sobreponga al otro.”

Dada la historia reciente del país, externó su preocupación de “que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”, lo cual debía remontarse al “ser electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central”. De esa forma “se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos”.

Carranza, por lo menos en el discurso, deseaba un poder Legislativo fuerte y representativo, pero no como el diseñado por los constituyentes de 1857, “que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”. En ese punto, se hacía cargo de las dificultades que el Ejecutivo había tenido con el Legislativo durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada y de las ideas que había puesto en circulación Emilio Rabasa.<sup>5</sup> El llamado Primer Jefe propuso explícitamente “quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación”, ya que ese exceso, según Carranza, “fue lo que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener disputados

<sup>5</sup>Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, 1912.

serviles, a quienes manejaban como autómatas”. A cambio de ello, Carranza le otorgaba al Legislativo “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”.

Con todas sus letras, Carranza se pronunció contra la posibilidad de un sistema de gobierno parlamentario. Incluso se extendió en ello, de una manera tal que aún hoy llama la atención: como si la propuesta del parlamentarismo en 1916-1917 tuviera, en efecto, probabilidades reales de cristalizar. Realizó una introducción particular, para llamar la atención sobre el tema:

Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, ente cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Carranza se extendió en sus razones para rechazar el parlamentarismo, y lo mismo acudió a Tocqueville que a la experiencia histórica de la Nación. Y en su exposición quedaron claramente planteadas sus ideas de la necesidad de un gobierno fuerte, tutelar, más no despótico, capaz de conjugar libertad y orden, con un Ejecutivo prestigiado, que pudiera contener tanto las presiones de las “camarillas” legislativas como las del ejército.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir [...] mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey [...] cuando las luchas de independencias rompieron las ligaduras [...] tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenía hombres que los guiasen en tan ardua tarea [...] para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro de orden a poblaciones indisciplinadas [...] pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico [...] Siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden [...] La libertad tiene por condición el orden, y sin éste, aquélla es imposible[...]

A partir de esa última fórmula esbozada, Carranza filtraba la historia política del país:

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Carranza desconfiaba de la capacidad de la legalidad para estabilizar y gobernar el país. Una historia singular (estabilidad pasando por encima de las prescripciones legales y gobiernos vulnerables por su apego irrestricto a la ley) lo empujaba a no hacerse demasiadas ilusiones en los dones de la ley. Carranza oscilaba y tan pronto imaginaba a la Nación como un menor de edad al que debe educarse, como un animal salvaje que hay que domesticar, al tiempo que aspiraba a un gobierno republicano apegado al derecho. “El gobierno debe ser respetuoso de la ley y las instituciones... pero debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad.” Libertades y orden, los extremos y preocupaciones que modulan la propuesta del Primer Jefe del Constitucionalismo.

Y como fórmula para intentar conjugarlos, un Ejecutivo fuerte por la fuente misma de su elección. Edulcorando la acción del Constituyente de 57, Carranza aseguraba que “concibieron bien al Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley”, pero, se lamentaba, “restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.

Por ello, la elección directa junto con la no-reelección –bandera originaria del maderismo–, deberían ser consagrados como principios y normas por el Congreso Constituyente. “Si se designa al presidente directamente por el pueblo... el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra las tentativas de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La iniciativa de la no-reelección, por otra parte, ni siquiera fue argumentada por Carranza. Era parte del sentido común y del compromiso original de los revolucionarios.

Luego de su argumentación a favor de un régimen con presidente fuerte, descalificó a un eventual sistema parlamentario.

¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? [...] quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete” [...] se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En

dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Carranza afirmaba que el parlamentarismo en Inglaterra o España se explicaba “por el antiguo poder absoluto de los reyes”, “pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil”.

Por otra parte, el régimen parlamentario suponía “forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”. Dada la inexistencia de esas condiciones, Carranza reforzaba su argumentación en favor de un régimen presidencial.

Tomaba como ejemplo a los Estados Unidos, las experiencias desafortunadas latinoamericanas, e insistía en su propuesta original. Dentro de ella, se pronunciaba por la supresión de su vicepresidencia y establecía un nuevo sistema para la sustitución tanto temporal como definitiva del presidente de la República. Para él, la institución de la vicepresidencia había tenido una “historia funesta”, ya que “en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República”. “Queriéndolo o sin pretenderlo”, el vicepresidente “quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el Poder supremo de la República.”

Carranza planteó que en caso de falta temporal o definitiva del presidente, fuera el Congreso de la Unión el que nombrara sustituto. Dado que acudir al expediente de contar con un presidente de relevo previamente establecido –vicepresidente o alguno de los miembros del gabinete–, causaba más problemas de los que solucionaba. Dos razones más ofreció para ello, una enunciada en términos negativos y otra en términos positivos: “Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos” (sin duda una argumentación que exhibe algunos de los resortes conservadores de la visión política del Primer Jefe del Constitucionalismo) y “los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República”.

Por último, Carranza hizo alusión a la necesaria “independencia del Poder Judicial”, dado que uno de los “anhelos” del “pueblo mexicano” era el de tener “tribunales independientes que hagan efectivas las garantías

individuales”. En su intervención no se extendió en esa materia, pero en su iniciativa de Constitución establecía que el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 94), cuyos ministros serían nombrados por ambas Cámaras reunidas en sesión del Congreso de la Unión, a través de escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (art. 96). A su vez, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Cortes (art. 97).

El discurso de Carranza se nutre más de la tradición liberal que de la democrática. Para él, lo fundamental es garantizar las libertades individuales y establecer con claridad los límites de la acción estatal, y en un segundo plano quedan los asuntos de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías básicas de todo ciudadano y al contraponerlas con el ejercicio del poder, Carranza reitera la necesidad de preservar una serie de libertades individuales como punto de partida en la construcción de la normatividad estatal. Con ello vuelve a plasmar en la Constitución buena parte de los derechos individuales forjados por la tradición liberal.

## Las Garantías Individuales

Los diputados constituyentes que debían discutir y aprobar la iniciativa presentada por Venustiano Carranza se consideraban a sí mismos como liberales. A pesar de sus enormes diferencias, las cuales quedaron plasmadas en los debates del propio Congreso, la inmensa mayoría de ellos utilizó los adjetivos “revolucionario” y “liberal” como si se tratara de auténticas condecoraciones. Por ello, y porque así se encontraban consagradas en la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, las sesiones de discusión se iniciaron con los primeros artículos del nuevo ordenamiento, “de las garantías individuales”.

Todos deseaban fortalecer las libertades individuales, pero desde el inicio fue claro que esa pretensión, sin restricciones, chocaba con otras aspiraciones. El caso más sobresaliente fue el de la libertad de enseñanza, que de inmediato suscitó alguna de las discusiones más acaloradas y significativas. De hecho, se estableció una tensión permanente entre los defensores de la libertad individual irrestricta –o casi– y quienes estaban dispuestos a subordinarla, en algún grado, al cumplimiento de objetivos que les parecían superiores.

El proyecto de Carranza dictaba que “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esa Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que

ella misma establece”.<sup>6</sup> Con la modificación de “Estados Unidos Mexicanos” por “República Mexicana” (producto de un debate donde se asumió, en forma más bien retórica, que la pretensión federalista estaba mejor planteada bajo la denominación de Estados Unidos), el texto de Carranza fue aprobado por el Congreso. La comisión encargada de revisarlo –junto con la mayoría de los otros artículos similares– estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica (Michoacán), Alberto Román (Veracruz), Luis G. Monzón (Sonora), Enrique Recio (Yucatán) y Enrique Colunga (Guanajuato). En su dictamen consideró que dicho artículo

contiene los principios capitales cuya enumeración debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales. El primero de esos principios es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales de todos los habitantes de la República. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución.<sup>7</sup>

Se trata de una típica lectura liberal, donde los derechos ciudadanos preceden a otras consideraciones, y que incluso asume como propia la noción de “derechos naturales” tan propia del iusnaturalismo.

Si se le comprara con el artículo que abre la Constitución del 57, se puede apreciar que la noción de “garantías individuales” es heredera de la de “derechos humanos”, utilizándose ambas como sinónimos. Los constituyentes del XIX inician su Constitución con el siguiente mandato: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...”<sup>8</sup> De esa manera, el capítulo de los derechos del hombre se convierte en el de las garantías individuales.

Varias de las disposiciones constitucionales en esa materia prácticamente fueron aprobadas sin mayor discusión, puesto que existía un consenso básico en la asamblea. No obstante, otras suscitaron acalorados debates. Nos referiremos, en un inicio, a las primeras.

La prohibición de la esclavitud y la inmediata recuperación de la libertad de los esclavos de otros países que pisaron suelo mexicano, consagradas en el artículo 2o, es una calca de la disposición del 57, y fue aprobada sin discusión por unanimidad de 177 votos.<sup>9</sup>

<sup>6</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>7</sup>*Ibidem*, pp. 365-366.

<sup>8</sup>Zarco, op. cit., p. 3.

<sup>9</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., p. 429.

La libertad de expresión limitada solamente por los ataques a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, de la que habla el artículo 6o, es idéntica a la del 57 y fue aprobada con un solo voto en contra.<sup>10</sup>

El derecho de petición realizado en forma escrita, “de manera pacífica y respetuosa”, y la obligación de la autoridad de “acordar” en forma escrita al respecto y hacérselo conocer al peticionario, también fue copiada de la Constitución del 57 y aprobado sin discutir con sólo dos votos en contra.<sup>11</sup>

La libertad de poseer y portar armas se refrendó en el artículo 10 tal y como en la del 57, pero ahora quedó sujeta “a los reglamentos de policía y se prohibió a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional” (dictamen).<sup>12</sup>

La libertad de tránsito, para salir y entrar del país y moverse con entera libertad en su interior, también fue retomado de la Constitución del 57, y sobre todo del artículo 11 reformado en 1908, donde se establecía que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.<sup>13</sup>

El no-otorgamiento de títulos nobiliarios, su no-reconocimiento y la inexistencia de “prerrogativas y honores hereditarios”, extraído de la normatividad del 57 (art. 12), junto con los dos anteriores, fue aprobado por unanimidad.<sup>14</sup>

A la no-retroactividad de la ley, establecida en la del 57 (art. 14), se le agregaron otras disposiciones como la relativa a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...”, las penas sólo pueden ser aplicadas si están “decretadas por una ley exactamente aplicable al delito”.<sup>15</sup>

Extraídas también de la Constitución del 57 (art. 15), quedaron consagradas la prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos y esclavos,<sup>16</sup> y la de apresar a alguien “por deudas de carácter puramente civil”, igualmente la justicia sería gratuita y por ello se prohibían también

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 493.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 497.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 555.

<sup>13</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 152.

<sup>14</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 556.

<sup>15</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 168 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 593.

<sup>16</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 172 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 593-594.

las “costas judiciales”.<sup>17</sup> Los artículos 14, 15 y 17 fueron aprobados por unanimidad.<sup>18</sup>

“El artículo 19 del proyecto de Constitución es idéntico, sustancialmente, al de la Constitución de 1857”, dice el dictamen, y se refiere a las garantías del detenido. No se permite la detención por más de tres días si no existe auto de formal prisión, y queda prohibido todo maltrato, molestia, gabela o contribución. También fue aprobado por unanimidad.<sup>19</sup>

Inspirados e incluso copiados de la Constitución del 57, fueron aprobados por unanimidad y sin discusión los artículos 23 (corresponde al 24 de la del 57), 25 y 26. En el primero se asienta que ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias y que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. En el 25, la inviolabilidad de la correspondencia. Y en el 26, que en tiempos de paz ningún militar puede exigir a un particular alojamiento, bagaje “ni otro servicio personal”.

Pero ninguna libertad o derecho es irrestricto, y las propias garantías consagradas en los artículos anteriores, podían suspenderse. La posibilidad de suspender las garantías individuales, al igual que en la del 57, quedó apuntada en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública...”

Solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recessos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación[...]<sup>20</sup>

En las anteriores disposiciones se fraguó un consenso casi absoluto, pero en otras, afloraron las diferencias, y en ellas se pueden apreciar con mayor claridad las intenciones, valores y nociones que modulaban la idea democrática de los constituyentes.

### *Libertad de enseñanza sin taxativas o regulada por el Estado*

Como se sabe, uno de los debates más intensos y significativos del Constituyente de 1916-1917 fue el de la educación. En él, más allá del tema educativo, en sí importante, se expresaron con claridad concepciones diferentes sobre

<sup>17</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 185 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>18</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>19</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 190 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 743-744.

<sup>20</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 267-268 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 260-262.



los límites de la libertad individual y el papel del Estado. Esa tensión entre lo que corresponde a los individuos y al Estado refleja las contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes.

La iniciativa de Carranza al respecto era más bien parca, aunque en alguna medida corregía la plana a los legisladores del 57. Decía: “Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.”<sup>21</sup>

Los Constituyentes del 57 habían asentado solamente que “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir.”<sup>22</sup> De tal suerte que los criterios de laicismo y gratuidad –inyectados por Carranza– se hacían cargo del compromiso estatal en materia de educación.

Pero a la comisión dictaminadora se le hizo poco, dado que pretendía sacudirse la influencia del clero en esa actividad. Puede afirmarse que la corriente que finalmente triunfó de 1916-1917, y que estuvo dispuesta a limitar la libertad de enseñanza en aras de los ideales del laicismo, paradójicamente había sido la derrotada en el Constituyente de 1856-1857.

En el siglo XIX, la enseñanza libre se observó como la posibilidad de sacudirse la tutela clerical en la educación, pero al enunciarla no se quiso ir más lejos, pensando que era suficiente crear el marco para que la educación laica compitiera con la religiosa. El constituyente de Luis Fernando Soto, luego de ponderar la importancia de la libertad de enseñanza –“garantía para el desarrollo de la inteligencia”–, de la dinámica que desencadenaría (“muchas municipalidades que tienen fondos suficientes, abrirán cátedras para la educación de sus jóvenes... muchos hombres, impulsados por el amor que profesan a la ciencia, abrirán cátedras para instruir por sí mismos o por medio de otros, a los jóvenes gratuitamente”), de sus virtudes civilizatorias, planteó en los siguientes términos, por qué los liberales no podían coartar la libertad de la Iglesia a impartir educación: “Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dirá, ese partido (el de la Iglesia) se apodera de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia, corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndoles enemigos de las instituciones de su país...” Y replicó:

Señores, yo no temo la luz, quiero la discusión, libre, franca, espontánea... a pesar de todos los sofismas, de todas las maquinaciones de los apóstoles del obscurantismo. El gobierno debe determinar los autores para la enseñanza y

<sup>21</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., p. 341.

<sup>22</sup>Zarco, op. cit., p. 26.

eso me basta... Si la tiranía pasada procuró segar las fuentes de la ilustración... a nosotros nos toca decretar la libertad de enseñanza.<sup>23</sup>

Pero ya desde entonces no todos eran tan optimistas como Soto. Blas Balcárcel teme que la libertad de enseñanza “abra la puerta al abuso y la charlatanería”, por ello plantea la “vigilancia” en esa materia por parte del gobierno. Joaquín García Granados” se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática. Le parece que los que enseñan deben ser antes examinados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos...” José María Lafragua “está conforme con el fin del artículo, pero desea la vigilancia del gobierno como una garantía contra el charlatanismo”.<sup>24</sup>

Pero Soto no está solo. Lo apoyan Isidoro Olvera, Albino Aranda y José María Mata, quien al respecto dice:

Si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredrarse por el temor al charlatanismo, pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo. Contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familiar y el fallo de la opinión.<sup>25</sup>

Quizá quien mejor sintetizó la tensión del debate fue Guillermo Prieto, aunque al final se inclinó hacia el lado de la libertad de enseñanza sin restricciones. Dijo:

[...] que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad, pero una reflexión más detenida, lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia[...] y tener miedo a la libertad.<sup>26</sup>

Como puede apreciarse, se trata también de un conflicto entre dos ideales “positivos”: libertad de enseñanza y enseñanza científica que no son en todo momento y lugar compatibles. Igualmente se trata de una tensión entre los principios fundadores de una teoría —el liberalismo y los de las libertades

<sup>23</sup>*Ibidem*, pp. 26-41.

<sup>24</sup>*Ibidem*, pp. 41-44.

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 43.

<sup>26</sup>*Ibidem*, pp. 46-47.

individuales— y las necesidades históricas de secularización de la vida pública, que tampoco son compatibles fácilmente.

En 1857, el artículo fue aprobado por 69 votos contra 15. Pero en 1916-1917, la mayoría se inclinó por imponerle claras taxativas al clero en materia de educación. En el dictamen firmado por Múgica, Román, Recio y Colunga, se hicieron cargo de la contradicción entre libertad y vigilancia, pero optaron por la segunda, con los siguientes argumentos.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa... contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a reproducir cierta deformación de su espíritu... , en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

El razonamiento de los dictaminadores decía: “el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”, le ha otorgado preeminencia a “los intereses de la Iglesia, antes que a los intereses de la patria”, y “los medios de que se ha servido” son los de “apoderarse de las conciencias” por medio de la educación. Pero,

[...] a medida que una sociedad adelante en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del Estado, no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades... La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado[...] (por ello) debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

De esa manera, la redacción que proponía la comisión dictaminadora decía:

Habrà libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a una asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza

primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.<sup>27</sup>

Así llegó lo que Múgica consideraría “el momento más solemne de la Revolución”, el debate sobre la educación, donde se definiría “nada menos que el porvenir de la patria, el porvenir de nuestra juventud”.<sup>28</sup>

Luis Manuel Rojas, apoyándose en la iniciativa de Carranza, intentó que el Congreso no avalara la propuesta de la Comisión. Y planteó el debate en términos de quienes deseaban un “código netamente liberal, tolerante, progresista, moderno... (y quienes quieren aprobar una normatividad) imprudente e inoportunamente jacobina, y por consiguiente reaccionaria”. Para Rojas de la nueva ley podía “salir la paz o la guerra”. Hizo una larga reconstrucción histórica del litigio para rastrear las raíces del mismo, y probar –según él– que ya no era necesaria en México una legislación jacobina. Dijo:

los políticos de los países católicos tienen mucha razón para ser jacobinos, hasta cierto punto, pues ese jacobinismo debe ser más o menos efectivo y más menos radical, según el predominio que conserve la iglesia católica en el espíritu público y los elementos que tenga allí para mantenerlos. Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3o después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y el Estado.<sup>29</sup>

Contra el dictamen también se pronunció el diputado Cravioto, y lo acusó de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible” y otros adjetivos. Par él, la propuesta del nuevo artículo no “aplastaba al fraile”, “lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”, porque “la libertad de enseñanza es derivado directo de la libertad de opinión... que es... la más trascendental de todas las libertades del hombre”. Para Cravioto la libertad de enseñanza no podía coartarse, porque además era una de las prerrogativas que los padres tenían respecto a sus hijos. Acusó a la comisión de “acoger” en un principio la libertad de enseñanza, solamente para descargar sobre ella “los más tajantes mandobles de jacobinismo”. El fanatismo –dijo– no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., p. 367.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 434.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 446-450.

Jesús López Lira, por su parte, subió a la tribuna para defender el dictamen. Acusó al “partido católico” de, ahora sí, defender las garantías de la Constitución de 1857, intentando asentar su punto de vista en la historicidad del debate. Para él, el criterio liberal “ha evolucionado” y lo ejemplificó con el caso del trabajo: el moderno concepto sobre las leyes del trabajo “trata de proteger precisamente al trabajador y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, sino que éstas deben emplearse en determinadas horas del día, fijando una jornada máxima de trabajo y fijando también con toda justicia el salario mínimo”. Es decir, para López Lira el “dejar hacer y dejar pasar” propios del liberalismo original, estaba superado por el propio pensamiento liberal. Se preguntaba: ¿cualquiera tiene derecho a enseñar?, y se contestaba: “No... tenemos derecho de enseñar pero las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados...”<sup>31</sup>

El diputado Macías, que por cierto había colaborado con el “Primer Jefe” en la redacción del proyecto de Constitución, habló en extenso. Realizó una larga exposición histórica, y apoyándose en la conducta de los legisladores del 57, señaló que aquel Congreso “tuvo la sensatez de no venir a decir que sus contrarios, vencidos los opresores de tantos siglos, no tendrían los mismos derechos que ellos; el derecho consagrado para un mexicano se consagró para todos...”. Y señalaba que ahora, “en el momento de reconstruir la República”, el dictamen nos dice que “declaremos que no hay enseñanza libre; que es necesario guillotinar ese derecho”. No sin recurrir a los golpes teatrales, Macías llevó el argumento de la comisión hasta el extremo: según él, con la argumentación de los dictaminadores se podría decir:

[...] que la prensa debe guillotinarsse porque va a enseñar doctrinas enteramente subversivas; a renglón seguido nos dirá que es peligroso porque la figura repugnante del fraile... seguirá sacando su cabeza de Mefistófeles y con el mismo derecho vendrá a decirnos que es preciso quitar al pueblo todas sus libertades y entonces la comisión nos hablará el lenguaje de Huerta, cuando decía: que es preciso salvar al pueblo cueste lo que cueste, quitando todas las libertades.<sup>32</sup>

La sesión se interrumpió y el debate siguió en la próxima reunión. Los argumentos se repitieron. Román Rosas y Reyes clamó: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, en donde se sentencia temprano a la niñez a llevar una vida de degradación, de dudas, de obscurantismo, de miseria moral”. Pedro A. Chapa hizo público su asombro ante la “proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado en todo el orbe civilizado y sustituirlo quiere por una fórmula mezquina que

<sup>31</sup>*Ibidem*, pp. 451-452.

<sup>32</sup>*Ibidem*, pp. 453-454.

entraña el monopolio de las conciencias”. En nombre del “liberalismo puro”, Chapa se opuso “al infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueden enseñarse y sólo puede aprenderse”. Preveía que “contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa carta magna de 57”. Palavicini, en el mismo sentido, planteó: “si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas”. No le parecía siquiera lógica la propuesta, y señalaba que “no solamente (hay que) desfanatizar a México; hay también que cuidar en no fanatizarlo de otro modo”. Su propuesta: aceptar la iniciativa de Carranza y agregarle que la educación en las escuelas particulares debía ser laica. Además se pronunció en contra de la prohibición de que los miembros de una corporación religiosa pudiesen impartir clases.<sup>33</sup>

Múgica, que formaba parte de los dictaminadores, estuvo de acuerdo en quitar la prohibición que le resultaba injusta a Palavicini y planteó que la comisión la retiraría, pero refrendó su convicción de que no se le podía entregar al clero los derechos de los hombres, “la conciencia del niño, la conciencia inerte del adolescente”.<sup>34</sup>

La discusión se trasladó para otro día y la comisión presentó un nuevo dictamen. Ahora, en vez de señalar que “habrá libertad de enseñanza”, se decía “la enseñanza es libre”. Se suprimía el enunciado que prohibía a “las personas pertenecientes a asociación semejante” –refiriéndose a la Iglesia– “establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Aunque se mantenía esa misma prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos. Se excluía también la prohibición de impartir enseñanza, tal como lo demandara Palavicini. Se hablaba ahora de “vigilancia oficial”, en vez de “vigilancia del gobierno”. Y quedaba fuera de la nueva redacción la idea de que la enseñanza primaria sería obligatoria.<sup>35</sup>

La nueva redacción tampoco dejó satisfechos a sus impugnadores y el debate se reeditó. Llegado el momento de la votación el nuevo artículo fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. La redacción definitiva fue la siguiente:

*Art. 3.* La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

<sup>33</sup>*Ibidem*, pp. 466-484.

<sup>34</sup>*Ibidem*, pp. 485-487.

<sup>35</sup>*Ibidem*, p. 499.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.<sup>36</sup>

### *Libertades absolutas contra necesidades sociales*

La tensión entre una concepción liberal “pura” y algunas necesidades políticas y sociales estuvo presente en más de una discusión. Quienes mantenían la necesidad del imperio irrestricto de las libertades, en ocasiones no se hacían cargo de las consecuencias de ese ejercicio, en una sociedad profundamente desigual, donde realmente no todos pueden hacer uso de esas libertades. Quienes por otra parte asumían la necesidad de acotar las libertades, en aras de resolver diversos problemas sociales, en ocasiones llevaron sus pretensiones hasta extremos que en efecto erosionaban alguna de las garantías fundamentales. Se trata, por otro lado, no de una tensión inventada por los constituyentes, sino de una contradicción que emerge de la sociedad y sus necesidades y que se resuelve según se ponga el acento en uno u otro aspecto.

La discusión de los otros artículos que componen el capítulo de las garantías individuales puede ejemplificar lo antes dicho.

En el primer dictamen sobre el artículo 4 que debía consagrar la libertad de profesiones. Tal y como se encontraba ya en la Constitución de 1857,<sup>37</sup> se introdujo la prohibición “del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar”,<sup>38</sup> por sus “perniciosos efectos” (dictamen). No obstante, el día programado para su discusión, los dictaminadores decidieron retirarlo “deseando no perder el tiempo inútilmente”.<sup>39</sup>

Cuando varios días después se presentó el dictamen definitivo, ya se había suprimido la pretensión de prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la de casas de juegos de azar. La comisión, decía en su nuevo dictamen, “no renuncia a su propósito de estudiar las medidas eficaces para combatir los vicios de la embriaguez y el juego, sino que se reserva estudiar el lugar más adecuado en que deben consignarse”. Enrique Colunga, miembro de la comisión, fue más explícito: “no es en la sección de garantías individuales donde debe ponerse esta prohibición, sino en la relativa a facultades del Congreso”.<sup>40</sup>

<sup>36</sup>*Ibidem*, p. 530.

<sup>37</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 49.

<sup>38</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 369.

<sup>39</sup>*Ibidem*, p. 495.

<sup>40</sup>*Ibidem*, p. 541.

Pero algunos constituyentes no estuvieron de acuerdo e insistieron en la prohibición original. Federico E. Ibarra retomó la lógica de la discusión y revirtió los argumentos que ahora se daban para el artículo 4. Dijo: “Con motivo del artículo 3o, el licenciado Rojas y el señor ingeniero Palavicini dijeron que las garantías individuales son restricciones que se ponen en el poder público a favor de los individuos y que, por tanto, las restricciones a la iglesia o a los individuos no deben ir en el título de las garantías individuales”. Pero como recordaba ahora Ibarra, esos argumentos no habían sido atendidos y según él con razón. “En el título de las garantías individuales se determinan cuáles son los derechos del hombre que garantiza la Constitución; que esos derechos se determinan primeramente, definiendo el principio más o menos general, y luego vienen las limitaciones correspondientes, porque no hay libertades absolutas.”<sup>41</sup>

Puede decirse que en la última frase de Ibarra se sintetiza el núcleo duro de la discusión: libertades absolutas o moduladas por las necesidades sociales. Hay que señalar que al final el Congreso aprobó el dictamen de la comisión por 145 votos contra 7. Se refrendó la libertad de profesión, la cual solamente podría ser impedida por resolución judicial o gubernativa. Igualmente se dejó a la decisión de los congresos estatales la definición “de las profesiones que necesitan título para su ejercicio”.<sup>42</sup> No se prohibió el comercio de bebidas embriagantes ni las casas de juego, aunque luego un grupo grande de diputados intentó de nuevo incluir esa disposición en otro título de la llamada Carta Magna, con resultados similares.

Por su parte, la discusión del artículo 5o mostró con toda claridad cómo un tema particular –la libertad del trabajo–, tratado bajo el lente liberal, evolucionaba hasta erigir una concepción distinta del mismo.

El dictamen que originalmente se presentó a la asamblea no pudo mantenerse exclusivamente en el horizonte planteado por los constituyentes del 57: “Nadie puede ser obligado prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento...”, y reformado en 1898, para establecer la obligatoriedad del servicio de las armas y la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. En esa misma reforma se estableció la prohibición de las “órdenes monásticas”.<sup>43</sup> Los dictaminadores de 1916-1917 sólo dejaron como gratuitas las funciones electorales e introdujeron dos innovaciones: “Prohibir el convenio en el que el hombre renuncia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio” y “limitar a un año el plazo obligatorio

<sup>41</sup>*Ibidem*, p. 543.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 551.

<sup>43</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 63-64.



del contrato de trabajo”.<sup>44</sup> Hasta ahí un debate que intenta garantizar una libertad –la de trabajo– y al mismo tiempo la acota siguiendo distintos criterios. No obstante, los dictaminadores abrieron un horizonte de problemas que desembocaría en el derecho laboral tal y como hoy lo conocemos dando origen al artículo 123.<sup>45</sup>

En el mismo dictamen, retomando una iniciativa de Aguilar, Jara y Gónzora, se establecía la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas, un día obligatorio de descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños.<sup>46</sup>

Pero quizá resultaba más significativo lo que la comisión no retomaba, y proponía discutir una vez que se vieran las facultades del Congreso: la “igualdad de salario en igualdad de trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes en el trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje”.<sup>47</sup>

La discusión fue complicada porque abría un campo hasta entonces intocado en el nivel constitucional, y porque además se mezclaron iniciativas como la de imponer a todos los abogados la obligación de prestar sus servicios en el ramo judicial, fruto de un estudio presentado por Aquiles Elorduy. Se tejieron tanto argumentos de forma (la jornada de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas al Santo Cristo: Lizardi), como de contenido, extendiéndose los debates por varios días. Luego de tres sesiones, Froylán C. Manjarrez presentó una propuesta para salir del pantano.

Por escrito decía:

Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que reducen en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que tenemos precedente y que, por tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero.

Y dado que aún “nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones al trabajo, nada se ha resuelto sobre las limitaciones a las ganancias de los capitalistas, nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea”, planteó la necesidad de “que se conceda un

<sup>44</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 395-396.

<sup>45</sup>Cfr. Pastor Rouaix, *op. cit.*

<sup>46</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 396-397.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 674.

capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo”.<sup>48</sup> La asamblea aceptó la propuesta, la comisión retiró su dictamen, y se acordó volverlo a discutir cuando se presentara conjuntamente con el nuevo capítulo sobre el trabajo. Eso sucedía el 28 de diciembre de 1916. El 23 de enero de 1917 se dio lectura a los dictámenes nuevos del artículo 5o y de una de las innovaciones mayores del Constituyente, el 123.<sup>49</sup>

En su versión definitiva el artículo 5o refrendaba la prohibición de obligar a alguien a prestar trabajos personales, se establecía la obligatoriedad del servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Se mantenía la prohibición de las órdenes monásticas, se añadía la prohibición de los convenios “donde el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Los contratos de trabajo sólo podían extenderse por un año, y el incumplimiento por parte del trabajador sólo la hacía incurrir en responsabilidad civil.<sup>50</sup> No obstante, lo más relevante fue que se abrió el camino para la edificación de un nuevo tipo de derecho social: el derecho del trabajo.

El resto de las garantías individuales se resolvieron de la siguiente manera. El artículo 7, que desde la Constitución de 1857 estableció la libertad de escribir y publicar, prohibiendo las censuras previas, y estableciendo como límites “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, había introducido una disposición particular: que “los delitos de imprenta serán juzgados por un juzgado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley designe la pena”. Esa disposición fue modificada en 1883 para establecer que los delitos de imprenta serían juzgados por los tribunales competentes de la Federación o los Estados conforme a su legislación penal.<sup>51</sup>

Los constituyentes de 1916-1917 mantuvieron prácticamente intacta la primera parte de la redacción de la Constitución del 57, garantizando la libertad de escribir y publicar, pero la comisión dictaminadora pretendió introducir tres innovaciones: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular”, “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito” y las leyes orgánicas deberían prever que en las denuncias por delitos de imprenta no se encarcelara a los empleados de los establecimientos.<sup>52</sup>

Se trataba de adiciones que intentaban poner un dique contra el acoso de la autoridad hacia los periodistas y las empresas editoras. Sin embargo,

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 737.

<sup>49</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 602-606.

<sup>50</sup>*Ibidem*, p. VI.

<sup>51</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 97-98.

<sup>52</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 578.

diversas voces inmediatamente se escucharon en contra de establecer “privilegios” para los periodistas –Calderón, Ramírez Villarreal<sup>53</sup> de tal suerte que el Constituyente aprobó las otras dos adiciones, pero desechó la pretensión de que los periodistas fueran juzgados de manera especial, a través de jurados populares.<sup>54</sup>

En este debate estuvo presente otra tensión que vale la pena subrayar la universalidad de las normas contra las eventuales excepciones. Con relación a las transgresiones a la libertad de imprenta se estableció que éstas debían ser juzgadas como la reforma del 83 ya lo había establecido a través de los juzgados regulares.

La Constitución de 1857 garantizó los derechos de asociación y reunión –art. 9o<sup>55</sup> pero en el proyecto de Carranza se establecía que podían ser consideradas ilegales las reuniones, y por ello disueltas “inmediatamente por la autoridad”, por viarias causas: a) “cuando en ellas se cometieran desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público...”, b) “por amenazas a cometer atentados”, c) “cuando su cauce fundadamente temor o alarma a los habitantes”, d) “cuando se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares”, e) “cuando hubiere en ellas individuos armados”.<sup>56</sup>

No obstante, la comisión dictaminadora consideró que la enumeración restrictiva que sugería el Primer Jefe era inadecuada para quedar plasmada en la Constitución. Su argumentación fue la siguiente:

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito (como lo marcaba desde antes la Constitución del 57), en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9o. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parecemos peligrosa, porque proporciona una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso... Por tanto proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857...<sup>57</sup>

<sup>53</sup>*Ibidem*, pp. 582-586.

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 591.

<sup>55</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 148.

<sup>56</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 341-342.

<sup>57</sup>*Ibidem*, p. 599.

La mayoría de los oradores que hicieron uso de la palabra apoyaron a la comisión, pero de nuevo, aunque en un nuevo contexto apareció la dicotomía entre libertad en términos absolutos o las causales para restringirla. El diputado Fajardo intentó en este debate equiparar los problemas de la libertad de enseñanza y de asociación. Dijo:

Yo fui uno de los que votaron por el artículo 3o del proyecto del Primer Jefe, es decir, yo fui uno de los que tuvieron el honor de votar por el artículo 3o estableciendo la libertad de enseñanza... Ahora vengo a levantar mi voz también... por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en el que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3o diciendo que no habrá libertad de enseñanza... y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos...<sup>58</sup>

Múgica contestó a Fajardo, pero lo cierto es que la nueva discusión reeditó en otros términos el problema de las libertades individuales y públicas, que nunca son irrestrictas, sino que están acotadas por distintas consideraciones. Al final, el Congreso aprobó la propuesta de la comisión dictaminadora por 123 votos contra 26.<sup>59</sup>

Ni tribunales especiales no leyes privativas estableció la Constitución de 57 y fue retomado por la de 1916-1917, dejando ambas en pie sólo el fuero militar.<sup>60</sup>

El dictamen del artículo 13 decía:

El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases... Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido éste para sostener a las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener su disciplina, que es su fuerza...<sup>61</sup>

Múgica intentó disolver ese “privilegio” al que consideraba “un resquicio histórico del militarismo”, dejándolo en todo caso “para los delitos y faltas contra la disciplina militar cuando la Nación se encuentre en estado de guerra

<sup>58</sup>*Ibidem*, p. 609.

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 617.

<sup>60</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 165 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

<sup>61</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

o cuando el Ejército se halle en campaña”.<sup>62</sup> No obstante, luego de la discusión, la propuesta del “Primer Jefe” y de los dictaminadores se aprobó por 122 votos contra 61. El fuero militar se mantuvo como excepción a la regla que prohíbe los tribunales y leyes específicos.<sup>63</sup>

El artículo 16 desató largas y complicadas polémicas. La Constitución de 1857 garantizaba que

nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.<sup>64</sup>

El proyecto de Carranza resultaba menos ambiguo, puesto que no se podían librar órdenes de arresto “sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que probaren la responsabilidad”. Mantenía la idea de que cualquier persona podía realizar el arresto en casos de “flagrante delito”, y estaba igualmente obligada a remitirlos, sin demora, a la autoridad inmediata.

Si bien, en principio, la facultad para arrestar a alguna persona parecía exclusiva de la autoridad judicial, la iniciativa de Carranza incluía una salvedad: “Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar... la detención de un acusado”, obligándola inmediatamente a presentarlo ante la autoridad judicial.

La iniciativa original reglamentaba también las órdenes de cateo y las “visitas domiciliarias” que la autoridad administrativa podía realizar “para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”. La misma autoridad podía “también exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales”.<sup>65</sup>

La comisión dictaminadora consideró la propuesta de Carranza como “más liberal y más exacta” que los enunciados del 57. Pero consideró necesario hacerle algunas modificaciones. La orden de arresto debía hacerse por escrito, y en ella debería quedar expresado el motivo y el fundamento legal que permitían su dictado. Cuando el hecho imputado tuviese pena alternativa a la pecuniaria o la corporal, la aprehensión debía sustituirse por “la simple

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 164-165.

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 220.

<sup>64</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 174.

<sup>65</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 342.

citación”. Juzgaban “peligroso” otorgar a las autoridades administrativas la facultad de “ordenar aprehensiones aun en casos urgentes”. Proponían que explícitamente se señalara la “inviolabilidad del domicilio” y la prohibición de cateos por parte de las autoridades administrativas.<sup>66</sup> Como puede observarse, la comisión dictaminadora deseaba otorgar más garantías a las personas y fortalecer el dique contra los abusos de autoridad.

Luego de una primera discusión, la comisión dictaminadora retiró su propuesta inicial, y varios días después la presentó con tres modificaciones producto del debate anterior: 1) sustituía la palabra aprehendido por arrestado por ser la última “más específica”, 2) se reintroducía la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara arrestos urgentes como lo establecía la iniciativa de Carranza, sólo que ésta debía ser “la primera autoridad municipal del lugar”, 3) establecía la facultad exclusiva de la autoridad judicial para realizar cateos.<sup>67</sup>

Sin embargo, a la asamblea no le resultó satisfactoria la nueva redacción y voto en su contra 68 a 56.<sup>68</sup> No obstante, las objeciones eran cruzadas y no se podía conformar con ellas un cuerpo absolutamente coherente. Por ello, la comisión dictaminadora citó a todos los abogados que figuraban en el Congreso, para consultar con ellos. Al final, se resolvió retomar como encabezado del artículo el mismo de 1857: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio...” Igualmente se establecía que “solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa... decretar la detención de un acusado...”; los testigos en caso de cateo debían ser propuestos por el dueño del lugar cateado, y las autoridades administrativas que realizaran “visitas domiciliarias” debían “sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias”.<sup>69</sup> Con esa orientación el artículo fue aprobado finalmente por 147 votos a favor y 12 en contra.<sup>70</sup>

Ligado con el anterior, el artículo 18 fue precisando sus contornos en sucesivas sesiones. En el Congreso de 1856-1857 había sido aprobada por unanimidad la siguiente redacción: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero.”<sup>71</sup>

<sup>66</sup>*Ibidem*, pp. 619-620.

<sup>67</sup>*Ibidem*, p. 696.

<sup>68</sup>*Ibidem*, t. II, p. 28.

<sup>69</sup>*Ibidem*, pp. 225-226.

<sup>70</sup>*Ibidem*, p. 261.

<sup>71</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 189.

Carranza también establecía en su proyecto la prisión para delitos que merecieran “pena alternativa de pecuniaria y corporal”. No obstante, planteaba una modalidad interesante: “El lugar de prevención o de prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas.” Y agregaba: “Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal... debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos.”<sup>72</sup> De hecho Carranza proponía un sistema de prisiones federales con cargo a las finanzas de los estados de la República.

Esto último fue desechado por la comisión dictaminadora que aceptó la primera parte de la propuesta de Carranza. Para la comisión, los estados debían establecer “el régimen penitenciario” –no la Federación– y agregaba: “sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente”.<sup>73</sup>

Ese dictamen fue impugnado por dos razones: *a)* la subsistencia de la prisión preventiva “en los casos en que un delito tenga señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal”, y *b)* por pretensión de que cada estado estableciera su régimen penitenciario.<sup>74</sup> Así, en el segundo dictamen se retomaba la idea del Constituyente del 57 en el sentido de que la prisión preventiva sólo se aplicaría “por delito que merezca pena corporal”, y con relación a los regímenes penitenciarios se optó por una redacción más “liberal y democrática”, dejando “en completa libertad a los Estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. La redacción del artículo 18 decía en esa parte: “Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal –colonias, penitenciarias o presidios– sobre la base del trabajo como medio de regeneración.”<sup>75</sup> De esa manera se aprobó el artículo por 155 votos a favor y 37 en contra.<sup>76</sup>

Los artículos 20, 21 y 22 establecían las garantías de todo acusado, la imposición de penas por parte de la autoridad judicial y la prohibición de las penas de mutilación, azotes, marcas, infamias, tormentos, etc. En los tres casos se seguía la lógica –y aun el texto– de la Constitución del 57 con algunas variantes.

En 1857 se establecieron, como garantías de todo acusado,

que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere, que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho

<sup>72</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 342-343.

<sup>73</sup>*Ibidem*, p. 643.

<sup>74</sup>*Ibidem*, p. 695.

<sup>75</sup>*Ibidem*, p. 696.

<sup>76</sup>*Ibidem*, t. II, p. 56.

horas, que se le caree con los testigos que depongan en su contra, que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar sus descargos, que se le oiga en defensa por sí o por personas de su confianza o por ambos... En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.<sup>77</sup>

Carranza, por su parte, enumeraba diez garantías para el acusado: *a)* fianza, *b)* “no podrá ser compelido a declarar en su contra” quedando prohibida la incomunicación, *c)* saber, en audiencia pública, dentro de cuarenta y ocho horas, la causa de su acusación y el nombre de su acusador, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria, *d)* posibilidad de careos, *e)* presentación de testigos y pruebas, *f)* juicio en audiencia pública por juez o jurado de ciudadanos, *g)* le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa, *h)* será juzgado antes de cuatro meses o un año dependiendo de la falta, *i)* de defensa a través de él mismo, la persona que él designe o defensor de oficio, y *j)* no se podrá prolongar la prisión o detención por falta de pago de honorarios.<sup>78</sup> Esa iniciativa quedó plasmada en la nueva Constitución.<sup>79</sup>

El artículo 21, sin embargo, desencadenó una discusión interesante. La Constitución del 57 había establecido que la aplicación de las penas era una facultad exclusiva de la autoridad judicial. “La autoridad política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.”<sup>80</sup>

La primera disposición la retomó el proyecto presentado por Carranza –“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”–, pero agregaba: “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.” La incorporación en el texto constitucional del ministerio público y la policía judicial, que no dependerían de los jueces, era una de las innovaciones que más había ponderado el propio Carranza en su discurso inaugural.<sup>81</sup>

El debate en torno al Ministerio Público y la policía judicial, así como la línea directa de su dependencia, se colocó en el centro del litigio. La discusión no estuvo exenta de malentendidos, de redacciones varias, pero al final, la Constitución refrendó la capacidad exclusiva de la autoridad judicial para

<sup>77</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 191.

<sup>78</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 343.

<sup>79</sup>*Ibidem*, t. II, p. VIII.

<sup>80</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>81</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 343.



imponer penas. Sólo que para evitar equívocos el Congreso aprobó después de ello una redacción distinta a la que proponía Carranza. Decía: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo al autoridad y el mando inmediato de aquél.” Las autoridades administrativas quedaban facultadas para imponer castigos por infracciones a “los reglamentos gubernativos y de Policía”, los cuales no podían ser sino multas o arrestos hasta por 36 horas. Sólo si el infractor no pagaba la multa entonces se le podía arrestar hasta por 15 días.

La idea de un trato desigual a los desiguales permeó ese artículo, y los constituyentes establecieron que “si el infractor fuese jornalero y obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”,<sup>82</sup> en lo cual de nuevo la igualdad en abstracto era modulada por la necesidad de reconocer profundas desigualdades en la realidad, las cuales gravitaban sobre la igualdad “formal”.

El artículo 22, desde 1857, había prohibido “las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”.<sup>83</sup>

Carranza en su iniciativa reprodujo palabra por palabra el texto de 1857, pero agregó dos párrafos:

- 1) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.
- 2) Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.<sup>84</sup>

Debe señalarse que salvo una intervención, la de Rafael L. de los Ríos, nadie cuestionó la introducción de la pena de muerte —parecía ser parte del sentido común de la época—, pero la discusión se centró en torno a las causas que permitían su aplicación. Al final, la única de las casuales presentada por Carranza que no se aprobó fue la que se refiere a la violación, con argumentos que no derivaban de ninguna corriente de pensamiento más o menos

<sup>82</sup>*Ibidem*, t. II, p. VIII.

<sup>83</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 232.

<sup>84</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 344.

coherente, sino de una serie de nociones machistas con profundas y fuertes raíces entre los constituyentes.

En otro terreno, la libertad de cultos quedó consagrada en el artículo 24. Su fuente original no es la Constitución del 57, sino las Leyes de Reforma de 1860, y las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1873. Carranza fundió ambos preceptos y propuso la siguiente redacción.

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la Ley. Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.<sup>85</sup>

Los dictaminadores aceptaron la redacción de Carranza modificando sólo las palabras “Ningún acto religioso” por “Todo acto religioso”. Sólo Enrique Recio, miembro de esa misma comisión, pretendió ir más lejos, prohibiendo a cualquier sacerdote “impartir la confesión auricular” y demandando que para ejercer el sacerdocio se requería ser casado por lo civil.<sup>86</sup> El texto finalmente fue aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra.

Vale la pena recordar que la libertad de cultos se abrió paso en nuestro país a través de un proceso sumamente complejo, pero que en 1916-1917 pareció estar bien asentado. Cuando en 1814 Morelos escribió sus *Sentimientos de la Nación*, su punto número dos establecía “que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”.<sup>87</sup> La Constitución de 1824 siguió la misma lógica al establecer en su artículo tercero: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La Nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.”<sup>88</sup> No será sino hasta 1856, en el artículo 15 del proyecto de Constitución, cuando se intentó establecer que “no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, aunque inmediatamente se ponderaba que “habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla

<sup>85</sup>*Ibidem*, p. 344.

<sup>86</sup>*Ibidem*, t. II, p. 744.

<sup>87</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. IV, Articulando, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 24

<sup>88</sup>*Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, 1828. Edición facsimilar, t. I, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 36.

en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”.<sup>89</sup>

Sin embargo, ni aun ese inicio de tolerancia prosperó en 1856-1857, y la Constitución de ese año sólo estableció en el artículo 123 que “Corresponden exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.<sup>90</sup> Sólo mediante las Leyes de Reforma de 1860 se asume la libertad de cultos. El artículo primero decía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público...” Y en su artículo 11 se establecían algunas restricciones al ejercicio del culto: “Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local...”<sup>91</sup> Esa historia gravitó en el Constituyente de 1916-1917 para, al tiempo que se establecía la libertad de cultos, se refrendaran las limitaciones de celebrar sus ceremonias en los templos y los domicilios particulares solamente.

Por otro lado, siguiendo la veta expuesta en 1857, el artículo 28 prohibía los monopolios, exceptuando solamente algunas actividades –acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes, que controlaría el gobierno federal—. Se trataba de impulsar la libre concurrencia como una más de las libertades individuales. Los constituyentes, sin embargo, para evitar confusiones, introdujeron la noción de que ni las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses ni las cooperativas podían ser consideradas como monopolios.

Por último, la suspensión de las garantías que la Constitución otorgaba sólo podría realizarse “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Esa facultad la podía ejercer el presidente de la República “de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente”.<sup>92</sup> Con ellos se cierra el círculo de la vigencia de las garantías que supone una situación de normalidad republicana, ya que cuando esta última se colapsa, el propio ejercicio de las garantías individuales, objetivo fundamental de los constituyentes, pueden suspenderse.

<sup>89</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>90</sup>Zarco, *op. cit.*

<sup>91</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 24 y 26-27.

<sup>92</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 345, y t. II, p. XI.

## La reforma de gobierno

La idea democrática, sin embargo, puede rastrearse mejor en la discusión sobre la forma de gobierno. Si las garantías individuales ponen un límite a la acción del Estado, en la fórmula del gobierno se presentan con claridad las intenciones de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y las normas a través de las cuales se construyen y relacionan los poderes del Estado.

El título II de la Constitución se inicia con la sección sobre “La soberanía nacional y la forma de gobierno”, tal como lo hacía la Constitución del 57. El artículo 39 fue copiado de una constitución a otra y estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Se trata de una noción democrática básica, piedra fundadora de la idea democrática, que establece la fuente de toda soberanía en el pueblo. En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionaron, sin embargo, algunos puntos que no les resultaron satisfactorios a todos los diputados: *a)* “la vaguedad” con la que establecía la capacidad del pueblo para modificar la forma del gobierno, *b)* la propuesta de colocar la fuente de la soberanía en la Nación y no en el pueblo, *c)* la impugnación a consignar en una “Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo”, ya que resultaba innecesario.<sup>93</sup> No obstante, el texto del artículo quedó como hemos escrito, aprobado por una abrumadora mayoría.

En 1916-1917, sin embargo, el consenso en torno al artículo fue absoluto y resultó innecesario discutirlo. La comisión dictaminadora, integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, estableció que el artículo “consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”. Se trataba, a decir de la comisión, de “una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la iglesia y los reyes”.

La comisión asumió con claridad que el mismo concepto de soberanía era esencialmente histórico y citando a Jellinek, Bodino y Rousseau, esbozó una síntesis histórica del proceso de emergencia del pueblo como la fuente de la soberanía, enfrentándose tanto a la iglesia como a las monarquías. Luego de la Revolución francesa, decían. “el dogma de la soberanía popular... es

<sup>93</sup>Zarco, *op. cit.*, pp. 310-312.

considerado hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos”. Debía entenderse que la soberanía es “inmutable, imprescriptible e inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra; dispone libremente de su suerte”.<sup>94</sup>

Si la soberanía reside en el pueblo y los diputados constituyentes eran la representación de ese pueblo, entonces estaban capacitados para decidir que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (art. 40). Se trataba, de nuevo, de una transcripción textual de la norma aprobada en 1857, en cuyos debates se precisó que los “territorios” no eran parte de la Federación sino de la Nación o de la República.<sup>95</sup>

Más allá de ello, resulta importante señalar que de los tres adjetivos de la república —representativa, democrática y federal—, sólo en el último consideraron necesario detenerse los dictaminadores. Presentaron al federalismo como la “bandera de los avanzados” en contra de los “retrógrados” centralistas. Y quisieron salirse al paso al argumento de que el federalismo mexicano no era más que una copia del norteamericano, ya que “la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824”.

A ese argumento contestaron señalando que el régimen federal no tenía un solo origen, y que la razón “de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido”. Y continuaban su argumentación: “Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen...”<sup>96</sup>

Ahora bien, retomando el texto y la idea de los constituyentes de 1857, los de 1916-1917 refrendaron que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.<sup>97</sup> En 1856 se aprobó el mencionado artículo por unanimidad y sin discusión, y en 1916-1917 sólo hubo un voto en contra. Se trata de un complemento

<sup>94</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., t. I, pp. 669-670.

<sup>95</sup>Zarco, op. cit., p. 314.

<sup>96</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., t. I, p. 67

<sup>97</sup>*Ibidem*, p. 672 y Zarco, op. cit., p. 314.

natural a la idea de la república representativa, ya que la soberanía popular no puede ejercerse en forma directa, sino solamente delegada; y a la fe de federalismo, que supone que en el marco del pacto federal, los estados pueden constituir una normatividad propia, siempre y cuando no contravengan las disposiciones que precisamente dan forma y sentido a la unión de los Estados en una Federación.

Soberanía popular, república representativa, democrática y federal, lo que supone una independencia relativa de los estados, fueron nociones calçadas, en el Constituyente de 1916-1917, del de 1856-1857. Y a partir de ellas, se erigió el edificio estatal con nuevas modalidades.

Se refrendó la división de Poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– y las ideas de que no se podrían reunir en una sola persona dos o más de estos poderes ni en una sola persona de Legislativo –artículo 50 en 1957 y artículo 49 en 1917.<sup>98</sup> Esto último tenía una salvedad en la nueva Constitución, cuando el Ejecutivo asumiera facultades extraordinarias de acuerdo con el artículo 29.

La argumentación de la dictaminadora decía al respecto: “el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo”. Iguales no por sus facultades, sino porque expresan a la soberanía popular.

Asumiendo el carácter distintivo del “Poder Judicial”, insistieron en mantenerlo dentro de la tradición de la división de poderes con los siguientes argumentos: “no obstante, de la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro Derecho Público, y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dado al departamento judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. Esa teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.<sup>99</sup>

Al parecer, buena parte de los constituyentes estaban conscientes de la singularidad del “Poder Judicial”, y de cómo su operación no resultaba equiparable a la de los otros dos poderes. No obstante, en términos de imagen –“su dignidad”–, de tradición y de armonía constitucional, se le seguía denominando Poder.

<sup>98</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit. t. II, pp. 343-344 y Zarco, op. cit., p. 476.

<sup>99</sup>*Ibidem*, p. 403.

De la misma idea de división de poderes se desprendía la prohibición de que una persona o corporación ocupara más de un poder. Y del carácter del Poder Legislativo, “la conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de opinión de un país en la elaboración de las leyes”, se derivaba la necesidad de su integración colectiva, no individual.

Precisamente, con el Poder Legislativo continúa el desarrollo del texto constitucional. Y es en torno a él que las diferencias de ambas constituciones resultan significativas. Mientras el texto de 1857 implantó un Congreso unicameral, el de 1917 instituyó el Congreso bicameral.

La Constitución de 1824 depositaba el poder legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (art. 7o). Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, uno por cada ochenta mil “almas” (arts. 8o y 11), y los segundos por los legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos (art. 25).<sup>100</sup>

Sin embargo, los constituyentes de 1856-1857 resolvieron anular la Cámara de Senadores, depositando el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (art. 51).<sup>101</sup> La discusión resultó interesante.

A Zarco, por ejemplo, no le satisfacían las razones de la propuesta de supresión del Senado. Para él, el Senado podía ser

republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. Y como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Zarco asumía la necesidad de construir dos órganos de representación: el del pueblo o la nación en al Cámara de Diputados, y el de los estados o del pacto federal en la de Senadores.

Reconocía que “los ataques [que] se dirigen al Senado”, “tal cual existía conforme a la carta de 1824 y a la acta de reformas”, tenían algo de fundados, puesto que, en efecto, el Senado “tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas...”; pero, bajo esa lógica, decía Zarco, “sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”. Resumía: “El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección... resolviendo que los

<sup>100</sup> *Colección de Constituciones, op. cit.*, pp. 37-43.

<sup>101</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 477.

senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados... desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara...”<sup>102</sup>

Ante la argumentación de que las dos cámaras sólo hacen más lento el proceso legislativo, Zarco lo veía como “algo normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura...”<sup>103</sup>

Joaquín García Granados, por su parte, consideraba al Senado como “funesto”, por las siguientes razones: “cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario...”, “los senadores se creerán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”, “el Senado nada representa en una democracia”.<sup>104</sup>

Ante una argumentación tan débil, Isidoro Olvera insistió en el mismo tenor que Francisco Zarco. “El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión.”<sup>105</sup>

Espiridión Moreno, por su parte, señaló que la única concepción compatible con la democracia es la que indica que “los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático”. Ejemplificó: “Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría.”<sup>106</sup>

El constituyente Gamboa fue más explícito. Para él, la institución del Senado resultaba “antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías... será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de senadores”. Encontraba que el Senado tenía sentido en los Estados Unidos, porque “los primeros representantes que lo constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los Estados, que iban a representar los intereses de pequeñas naciones que se confederaban”, pero en México bastaba con una Cámara.<sup>107</sup>

Olvera insistió en que el Senado “considera a los estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y si cesa esa consideración, se viene por tierra el sistema federal”. Pero Francisco de P. Cedejas insistió a favor de la abolición del Senado con nuevos argumen-

<sup>102</sup>*Ibidem*, pp. 478-479.

<sup>103</sup>*Ibidem*, p. 479.

<sup>104</sup>*Ibidem*, pp. 480-481.

<sup>105</sup>*Idem*.

<sup>106</sup>*Idem*.

<sup>107</sup>*Ibidem*, pp. 485-486.



tos, porque dijo: “El Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes”. Según él, el solo hecho de ser un cuerpo revisor de las decisiones de la representación nacional, lo convertía en un cuerpo “antidemocrático”. Se preguntaba “¿qué significa una asamblea soberana con freno?”

Por la misma ruta argumentó Ignacio Ramírez:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más... Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo. Para admitir esa revisión, sería preciso que lo ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numerosos que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.<sup>108</sup>

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.<sup>109</sup> No obstante, la Ley del 13 de noviembre de 1874 reintrodujo el Congreso con dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esa reforma fue retomada sin discusión por los constituyentes de 1916-1917. El dictamen resultó sumamente escueto, el debate no se dio y la aprobación se hizo por unanimidad.<sup>110</sup>

La Cámara de Diputados se integrarían con “representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (art. 51), se elegirá un diputado por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil (art. 52), por cada titular habría un suplente (art. 53), la elección sería directa (art. 54) y se establecían una serie de requisitos para ser diputado (art. 55).

En relación con la duración del cargo –dos años– las Constituciones de 1857 y 1917 coincidían totalmente. El número base para la elección de un diputado era en 1857 de 40,000 habitantes o fracción mayor de 20,000, pero en 1901 esa disposición se modificó para establecer un diputado por cada 60,000 habitantes o fracción mayor de 20,000,<sup>111</sup> lo cual fue refrendado en 1916-1917,<sup>112</sup> no sin antes haber discutido la conveniencia de elevar el número a 100,000 habitantes.<sup>113</sup> La idea del suplente vuelve a ser idéntica en ambas Constituciones. Pero en la elección de los mismos existe una diferencia significativa.

El Constituyente de 1857 refrendó la idea de la elección indirecta de diputados, aunque ahora “en primer grado y en escrutinio secreto”. Pese a que

<sup>108</sup>*Ibidem*, pp. 491-493.

<sup>109</sup>*Ibidem*, p. 493.

<sup>110</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 743-745.

<sup>111</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 494.

<sup>112</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. XIV.

<sup>113</sup>*Ibidem*, t. I, pp. 744-745.

destacados diputados como Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa pugnaron por el voto directo, fueron derrotados por 61 votos contra 21.<sup>114</sup>

Reproduzcamos algunas de aquellas argumentaciones. Zarco:

La elección indirecta[...] es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo[...]

[...]el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo[...] y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país[...] los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.

Ponciano Arriaga, si bien señala que comparte las opiniones de Zarco, explica que la comisión dictaminadora de la cual formaba parte consideró pertinente detenerse antes de la aplicación de dichos principios. Ello, porque “la organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas”, así parecía indicarlo, Isidoro Olvera se orientó en la misma dirección. Se declaró favorable a la elección directa, “pero no tan pronto como el señor Zarco, sino de una manera progresiva, y que así en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante”. Para él, mientras subsistieran “indígenas no emancipados” y la población no tuviese “un carácter homogéneo”, el sufragio directo “no expresaría la voluntad pública”.

Zarco entonces volvió a la tribuna para ampliar sus argumentos y responder a sus impugnadores.

Una asamblea constituyente, llamada a introducir grandes innovaciones, deber aspirar a reformar las costumbres y a emancipar a las clases desgraciadas[...] Venga la elección directa, y desde luego se verá el cambio de las costumbres[...]

Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos a los indios el título de ciudadanos, aceptemos lealmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión[...] ¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo? [...] Si en último caso, apelando al pueblo, y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales: pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos[...] y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana [...] Si el partido liberal es

<sup>114</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 518.

consecuente con sus doctrinas, no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo puede resultar, que los que han figurado en la escena política, no vuelvan a ser diputados.

Olvera insistió en que con la elección directa “no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando por consiguiente, la verdadera opinión del país”. Puso un ejemplo: “En la manzana en que vivo basta contar con el dueño de una velería para ganar la elección con el voto de los obreros”.

Ignacio Ramírez apoyó a Zarco señalando que el sufragio indirecto falseaba el sistema representativo. “Fúndase ese sistema en que el pueblo es soberano, y habiendo elecciones indirectas ¿cómo ejercer esta soberanía?” Llamó a

[...] no asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más modo que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas, que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre[...] Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que puedan servirse los candidatos[...]

¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes?[...] Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa, el pueblo errará o acertará; pero el resultado será la expresión de su voluntad.<sup>115</sup>

A pesar de ello las reservas de los congresistas eran muchas y su confianza en el “buen criterio” de un pueblo “impreparado”, muy limitada. De tal suerte que la elección directa fue desechada.

Luego del triunfo de la revolución maderista, en mayo de 1912, se estableció la elección directa, de tal suerte que en el Congreso de 1916-1917 el asunto apareció como resuelto. La dictaminadora se concretó a expresar que se trataba del “resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y de una adquisición de gran importancia en la marcha política del país...”<sup>116</sup> Sin discusión y por unanimidad el Congreso hizo suyas las posiciones de los derrotados en 1856-1857.

Los requisitos para ser diputados fueron divididos en seis incisos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) tener veinticinco años el día de la elección; 3) ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino

<sup>115</sup>*Ibidem*, pp. 502-518.

<sup>116</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 10.

por más de seis meses; 4) no estar en servicio en el ejército ni tener mando en la policía “o gendarmería rural” en el distrito de la elección “cuando menos noventa días antes de la elección”; 5) no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Corte, ni gobernador, secretario del gobierno estatal, magistrado o juez federal o del estado, “a menos que se separe noventa días antes de la elección”, 6) no ser ministro de algún culto religioso.

Los requisitos 2, 3 y 6 venían desde el 57, aunque la edad entonces se solicitaba para “el día de la apertura de sesiones”.<sup>117</sup> Las disposiciones 4 y 5 se establecieron para “evitar que se ejerciera una decidida influencia sobre los electores”.<sup>118</sup> Y el requisito de ser mexicano por nacimiento fue agregado por el Congreso tanto a la Constitución del 57 como al proyecto de Carranza.<sup>119</sup> Durante el debate, hubo diputados que plantearon que se agregara la posibilidad de que los latinoamericanos nacionalizados mexicanos también pudiesen ocupar el cargo de legisladores,<sup>120</sup> pero su iniciativa no prosperó.

Por otra parte, la normatividad del Senado fue aprobada en lo general sin demasiada discusión. No obstante, un tema mereció debates enconados. Así, en el artículo 56 –tanto el del proyecto de Carranza como el de la dictaminadora– se establecía que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal nombrados a través de la elección directa. Hasta ahí existía un consenso básico de la asamblea; no obstante, a continuación decía: “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría elegirá entre los dos que tuvieren más votos.”<sup>121</sup>

Fue “el resabio de elección indirecta”, como lo señaló Cándido Avilés, lo que desató la impugnación. Sus argumentos bien pueden resumirse en las siguientes frases:

la elección de presidente será directa, la elección de los diputados será directa[...] ¿Por qué tratándose de la elección de los senadores se pide que sea elección directa también, pero por mayoría de los votos que debieran emitirse?, y si no que se elija[...] entre los dos que hubiesen obtenido mayoría relativa. En mi concepto, debería decirse, respecto de la elección de senadores, lo mismo que tratándose de la elección de diputados.<sup>122</sup>

<sup>117</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 519.

<sup>118</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 169.

<sup>119</sup>*Ibidem*, t. I, p. 347.

<sup>120</sup>*Ibidem*, t. II, pp. 129-136.

<sup>121</sup>*Ibidem*, p. 87.

<sup>122</sup>*Ibidem*, p. 189.

Aunque hubo quién defendió el dictamen, fundamentalmente el diputado Machorro Narváez,<sup>123</sup> al momento de la votación la Asamblea lo rechazó por 134 votos contra 19.<sup>124</sup> De tal suerte que en la redacción final de la Constitución se estableció que “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”.<sup>125</sup>

Por cada senador titular se elegiría un suplente (art. 57); cada senador duraría en su cargo cuatro años, pero la Cámara se renovarían por mitades cada dos años (art. 58); los requisitos para ser senador resultaron iguales a los de los diputados, aumentando solamente la edad a 35 años (art. 59). Sin discusión fueron aprobados.

Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros (art. 60), con lo cual se refrendó el criterio de la autocalificación del Poder Legislativo que ya aparecía en la Constitución de 1824 (art. 35)<sup>126</sup> y en la de 1857 (art. 60).<sup>127</sup> Según los legisladores se trataba de “un atributo de su propia soberanía”, y de evitar “como ya ha sucedido alguna vez, que se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial”, por lo cual introdujeron la siguiente adición: “Su resolución será definitiva e inatacable.”<sup>128</sup>

Se refrendó también la inviolabilidad de los legisladores “por sus opiniones manifiestas” (art. 61), al igual que como lo establecía la del 57 (art. 59); durante el periodo de su encargo no podrían desempeñar “ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados” (art. 62), similar al artículo 58 de la Constitución precedente.

Se estableció el quórum para instalar el Congreso (art. 63), el periodo de sesiones ordinarias del 1o de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre (arts. 65 y 66), reduciendo lo que establecía la Constitución del 57 que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1o de abril al 31 de mayo.<sup>129</sup>

Resulta interesante subrayar que el artículo que establece las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario (art. 65) fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Carranza, sino que además se aprobó sin discusión. Las facultades obligatorias de revisar la cuenta pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, así como discutir las iniciativas de

<sup>123</sup>*Ibidem*, pp. 190-193.

<sup>124</sup>*Ibidem* p. 194.

<sup>125</sup>*Ibidem*, p. XIV.

<sup>126</sup>*Colección de Constituciones...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>127</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 584.

<sup>128</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 12.

<sup>129</sup>Zarco, *op. cit.*, 129.

ley que se presenten, fueron aprobadas tomando en cuenta las siguientes consideraciones que realizó la comisión dictaminadora:

respecto al primer asunto es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la Nación.

El mismo fin “moralizador” tenía la disposición “que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios”.<sup>130</sup>

En este punto de la discusión, el propio Constituyente entendió que la discusión sobre el Poder Legislativo no podía realizarse sin tomar en cuenta sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de tal suerte que la segunda comisión dictaminadora presentó, además de los dictámenes particulares que ya había dado a conocer, un dictamen conjunto sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Vale la pena detenerse en las consideraciones ahí plasmadas, porque dan cuenta del horizonte y las expectativas de los constituyentes en tan importante materia.

Primero explicaba el funcionamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que se pretendía, para luego compararlo con el sistema que emanó en 1857. Decía: Las atribuciones del Congreso en su periodo ordinario las fija el artículo 65 y si duración el 66 –como ya hemos reseñado–. Pero además, “puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (art. 67) y se previene que las Cámaras que lo constituyan residirán en un mismo lugar (art. 68) y que recibirán un informe del presidente de la República cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (art. 69).

El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto parra que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73 que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso[...] contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

<sup>130</sup>*Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, p. 167.

El artículo 77 se refiere a lo que cada Cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

El sistema en su conjunto contenía “algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución” de 1857, como señalaban los dictaminadores, las cuales merecían ser explicadas. En conjunto, puede afirmarse que el Congreso que emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor, pero sus diseñadores lo consideraban adecuado por las siguientes razones.

El Congreso en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias[...] más la facultad de prorrogar cada uno de los periodos por 30 y 15 días respectivamente; más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto... Los inconvenientes de ese sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional.

La comisión en sus respectivos dictámenes particulares de los artículos 66 y 67 se habían pronunciado tanto en contra de los periodos fijos de sesiones como de la facultad de prorrogarlos por parte de las propias Cámaras. Citando a un “distinguido escritor mexicano” (¿Rabasa?) decía: “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar... amenazando con una fecundidad poco deseable.” En el mismo dictamen se ponderaban las virtudes de la Constitución de los Estados Unidos que otorgaban la facultad de citar a sesiones extraordinarias del Congreso al presidente de la República.<sup>131</sup>

En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica[...] pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considera otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras[...]

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable

<sup>131</sup>*Ibidem*, pp. 99-100.

caída, ha revelado un gran vacío en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa[...]

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos... también hay alguna diferencia: La revisión de la cuenta pública[...] que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General[...] Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados[...] el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrán dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior[...]

El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución [del 57]. La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios[...]

El dictamen subrayaba las facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al presidente de la República en caso de que faltara el titular. Al ponderar la fórmula que proponían para designar a los ministros de la Corte, señalaban que procuraban “la absoluta independencia del Poder Judicial”, para lo cual creía conveniente “que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados y designe igualmente a los jueces del Distrito Federal y territorios...”

“En cuanto al problema de la sustitución presidencial”, la comisión descartaba varios expedientes que en el pasado se habían utilizado: a) la vicepresidencia era considerada “el ave negra de nuestras instituciones políticas y una dolorosa experiencia” y como “un peligro para la estabilidad”; b) “El sistema de los secretarios de Estado que establece una graduación constitucional de los mismos para que substituyan al presidiere”, tenía el defecto de “no ser resultado de la elección popular”; c) “que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura”, acarrea “el inconveniente de dar a la Corte un papel político que pueda malearla”.

Descartados esos recursos, la dictaminadora justificaba que la elección la hiciera el Congreso en los siguientes términos: “La sustitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, participa en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso



es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado.”

La comisión dictaminadora, integrada para entonces por sólo cuatro miembros, estaba empatada con relación a un punto. Mientras dos de sus miembros planteaban que los conflictos que se suscitaban entre los poderes de un estado fueran tratados por la Corte, otros dos deseaban que esa facultad recayera en el Senado. Paulino Machorro y Arturo Méndez sostenían “la conveniencia de que fuera la Corte la que conozca los conflictos de Poderes en un Estado” por “el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes”. Por su parte Heriberto Jara e Hilario Medina proponían “dejar al Senado la facultad de resolver esas diferencias, sosteniendo que siendo un conflicto entre poderes locales de un estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la Corte no puede tomar en cuenta”. La Corte, decían, no puede tomar en cuenta “consideraciones políticas” por ser éstas “extralegales”.<sup>132</sup>

Vale la pena detenerse en los puntos del dictamen que causaron polémica. Ellos ilustran las diferencias que en esa materia existieron en el Congreso.

La pretensión de que solamente el titular del Poder Ejecutivo pudiese llamar a sesiones extraordinarias del Congreso fue impugnada por varios diputados. Eliseo Céspedes planteó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, “pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra el mismo presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias...”

Jesús López Lira argumentó en el mismo sentido.

La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 57[...] En el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo, puesto que él conoce las condiciones especiales del país[...] tenga la facultad de convocar[...] pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo.

Argumentó:

<sup>132</sup>*Ibidem*, pp. 226-233.

Si aprobamos este artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los poderes que precisamente deben conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder[...] Si no puede reunirse en sesiones extraordinarias el Congreso ¿en dónde está su soberanía?[...] Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los Poderes públicos[...]<sup>133</sup>

Paulino Machorro, sin embargo, apuntaló las pretensiones de la dictaminadora, subrayando los peligros de crear un Congreso Permanente e indicando que el Constituyente debería pronunciarse por la división de poderes, no por el parlamentarismo.

Hay dos sistemas de gobierno que se fundan y parten de dos bases enteramente distintas; uno es aquel que se funda en la división de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que es le que hemos admitido nosotros; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea Popular. En este sistema no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo está, en el fondo, desempeñado por una comisión del Legislativo, a la cual se le llama Ministerio; el Legislativo da la ley y el Ministerio la ejecuta. En México, desde el inicio de las Constituciones libres, hemos tenido el principio de la división de poderes[...] desviar por otro lado las ideas, sería cambiar la base de las instituciones.

Seguía Machorro:

el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto. La organización del Poder Legislativo como quedó en la Constitución de 1857[...] fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper el Poder Legislativo[...] La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante[...] Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el de juzgar al presidente de la República. Precisamente ése es el caso que debe evitarse, porque la facultad de juzgar al presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro que puede esgrimir el Congreso en contra del Ejecutivo[...]<sup>134</sup>

<sup>133</sup>*Ibidem*, pp. 278-279.

<sup>134</sup>*Ibidem*, pp. 279-280.

Fueron los que pensaban como Machorro quienes ganaron la votación, por 111 votos contra 39.<sup>135</sup> La discusión y la votación mostraron que en el plano de las ideas se había producido un cambio significativo entre los constituyentes de 1857 y los de 1917. Los primeros reforzaron la centralidad del Poder Legislativo. Pero la experiencia posterior –incluida la presidencia de Madero. Hizo que en la imaginaria mayoritaria se asentara la idea de un sistema de división de poderes con un Ejecutivo fuerte, por lo cual había que ceñir al Legislativo para que no se convirtiera en fuente de “inestabilidad”.

Al Congreso de la Unión, de todas formas, se le otorgaron las siguientes facultades: I. Admitir nuevos estados y territorios; II. Convertir los territorios en estados; III. Formar nuevos estados; IV. Arreglar los límites de los estados; V. Cambiar de residencia a los Poderes de la Federación; VI. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios; VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones; X. Para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único; XI. Para crear y suprimir empleos públicos; XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; XIII. Reglamentar las patentes de corso, dictar leyes para las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo; XIV. Levantar, sostener y reglamentar al Ejército y la Armada; XV. Reglamentar la Guardia Nacional; XVI. Dictar leyes sobre ciudadanía; XVII. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento del agua; XVIII. Establecer casas de moneda; XIX. Reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos; XX. Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y consular; XXI. Definir delitos, faltas y castigos contra la Federación; XXII. Para conceder amnistías; XXIII. Para formar su reglamento interno; XXIV. Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor; XXV. Para constituirse en Colegio Electoral, nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios; XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los anteriores y nombrar a sus sustitutos; XXVII. Para establecer escuelas profesionales, técnicas, científicas, de bellas artes, et.; XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República; XXIX. Para aceptar la renuncia

<sup>135</sup>*Ibidem*, p. 284.

del presidente; XXX. Para examinar la cuenta anual que le envíe el Ejecutivo; XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias.<sup>136</sup>

### *El Poder Ejecutivo*

El Congreso Constituyente, a pesar de su reiterada mención al ideal de la división de poderes, hizo del Poder Ejecutivo no solamente la cúspide del poder estatal, sino también su eslabón fuerte. Corrigiéndole la plana al Congreso de 1856-1857, creyó necesario construir un Poder Ejecutivo con amplios márgenes de libertad y concentrador de facultades, como palanca para llevar adelante el programa de la Revolución.

En el dictamen que presentaron a la asamblea Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, platearon de la siguiente manera el asunto:

Por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden; el primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del presidente[...]; el tercero, las facultades de este poder; y, por último, el cuarto: el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del Presidente de la República.

El artículo 80 indicaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos —prácticamente igual que el artículo 75 de la Constitución del 57. El argumento para mantenerlo, parte del sentido común de la época, era: “la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo”.<sup>137</sup>

Se estableció la elección directa del mismo (art. 81) en contraposición de la elección indirecta en primer grado que asentaba la Constitución del 57 (art. 76), aunque es necesario señalar que ya en 1912, las modificaciones constitucionales aprobadas a iniciativa del presidente Madero habían establecido la elección directa.<sup>138</sup>

En 1857, los diputados que habían clamado por la elección directa en el caso de los diputados, insistieron una vez más tratándose del presidente de la República. José Antonio Gamboa señaló que se huía de la elección directa “por miedo al pueblo”; a lo que Espiridón Moreno respondió que no “tenía miedo al pueblo, sino al vulgo”. En una intervención más argumentada, Marcelino Castañeda señaló que “El Supremo Magistrado que fuese nombrado por la mayoría en el sufragio directo, tendría extraordinario prestigio, se

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. XVII-XVIII.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>138</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 708.

sentiría fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos... y acaso así terminarían de una vez por todas nuestras funestas discordias civiles”. Ponciano Arriaga, sin demasiado convencimiento, sólo pudo en su primera intervención señalar el inconveniente de que “los vencidos a través del sufragio directo se convertirán en cabeza de discordia”. Por su parte, Zarco recalcó que “tratándose del Presidente la única precaución que da garantías consiste en el sufragio directo”. Preguntó al Congreso: “¿Se cree que el pueblo es tan imbécil que no sepa distinguir entre los daños y los beneficios? ¿Se teme que llamándolo a elegir Presidente dé sus votos al Arzobispo?” Y observaba una ventaja más del sufragio directo: “Los candidatos en vez de recurrir a la intriga, recurrirán a la franqueza, darán sus programas, contraerán solemnes compromisos, cuyo cumplimiento les exigirá la opinión...”

León Guzmán apeló a que ya se había aceptado la elección indirecta para diputados y que “debía existir uniformidad en la base de las leyes electorales”. Ignacio Ramírez, por su parte, descalificó la elección indirecta, ya que se “funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse”. Él creía por el contrario que “mientras menos sean los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo un pueblo es imposible”. No fueron los únicos oradores, y la lista se amplió por la importancia del tema, pero la elección indirecta subsistió en el Congreso de 1857.<sup>139</sup>

No obstante, la elección directa, introducida 55 años después por el presidente Madero, fue retomada por Carranza, los dictaminadores y el Congreso, de tal suerte que en 1917 se aprobó sin discusión alguna.

Entre los requisitos para ser presidente (art. 82) la comisión dictaminadora subrayó el de ser mexicano por nacimiento de padres mexicanos.

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completo como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante[...] Por estos motivos el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.<sup>140</sup>

La Constitución del 57 solamente establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero no de padres mexicanos por nacimiento.<sup>141</sup>

<sup>139</sup>*Ibidem*, pp. 708-721.

<sup>140</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 344.

<sup>141</sup>*Zarco, op. cit.*, p. 721.

La duración del encargo volvió a ser establecida en cuatro años, como en 1857 (art. 78, en 1917 fue en el art. 83), pero se incorporó el precepto de la prohibición absoluta de reelección. Decían los dictaminadores: “Ésta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no-reelección.”<sup>142</sup> Aunque algunos diputados sostuvieron que el establecer que “nunca podrá ser reelecto”, podía “privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración”, y esbozaron la posibilidad de la reelección discontinua –Esteban Baca Calderón–,<sup>143</sup> al final, la prohibición absoluta de la reelección fue aprobada por unanimidad. Los presidentes sustitutos o interinos no podrían ser electos para el “periodo inmediato”.<sup>144</sup>

La sustitución del presidente (art. 84) quedó en manos del Congreso, por los argumentos que ya expusimos en el apartado sobre el mismo. Recordemos que sobre esa materia, la Constitución del 57 establecía que “en las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia” (art. 79).<sup>145</sup> Pero el asesinato de Madero selló en la conciencia de los revolucionarios que no convenía establecer de antemano al posible sucesor del Presidente.

Las facultades que el proyecto de Carranza y la comisión dictaminadora otorgaba al presidente eran “las mismas que las establecidas por la Constitución de 1857, con las siguientes excepciones: las relativas a nombramiento del procurador general de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los gobernadores de los territorios; del procurador general del Distrito Federal y Territorios, que se fundan en la nueva organización de las secretarías de Estado...”, la capacidad de llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, y “hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado...”<sup>146</sup> Si a ello sumamos las facultades que el presidente asumió a través de los artículos sobre el trabajo y la reforma agraria, se puede entender de mejor manera la forma en que fue apuntalada su fuerza.

Resulta interesante señalar que durante la discusión de las facultades del presidente, algunos constituyentes volvieron a poner sobre la mesa del debate sus críticas al sistema presidencialista. Froylán C. Manjarrez incluso inició su intervención diciendo que “si estuviéramos todavía en tiempo oportuno,

<sup>142</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, p. 345.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 430.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 428.

<sup>145</sup> *Zarco*, op. cit., p. 724.

<sup>146</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, p. 345.

yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y aunque en efecto ya no estaba en tiempo —era el 18 de enero y las sesiones debía finalizar a fines de ese mes—, no perdió la oportunidad para aleccionar a sus colegas y señalarles que “la revolución... debe entenderse bien que se hizo... en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... entonces en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo... vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador”. Por ello, a nombre de 25 diputados, Manjarrez proponía “que el presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados”.

Se trataba de una modalidad semiparlamentaria, que desde que fue anunciada en la asamblea, a decir del *Diario de las Debates*, fue recibida con voces de “No, No”<sup>147</sup> y que ilustra los sentimientos prevalecientes.

A pesar de ello, David Pastrana Jaimes hizo una defensa de la propuesta de Manjarrez con los siguientes argumentos:

No vamos a hablar del régimen parlamentario, porque estamos muy lejos nosotros de soñar en él pero es necesario que pensemos en nuestra República, puesto que no toda la vida hemos de tener en la Presidencia a don Venustiano Carranza[...] Hemos encadenado al Poder Legislativo, le hemos puesto periodo de sesiones de cuatro meses para sus sesiones[...] la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso[...] Lo que hemos hecho aquí al maniatar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto[...] que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil[...] Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar: vamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

Si pretender implantar un sistema parlamentario, para el que no encontraba condiciones, Pastrana por lo menos quería “sentar la primera piedra para el porvenir”: “que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara...”<sup>148</sup>

Manuel Herrera, por su parte, se declaró “enemigo de la forma parlamentaria”, porque “en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; mientras el sistema presidencial

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 437.

<sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 437-439.

tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o más bien, los tres poderes”. En debate con Pastrana dijo: “lo que se ha hecho hasta ahora en esta Cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano...” Y con relación al punto específico se manifestó por que,

las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo[...] para esto debe tener una libertad de acción[...] sin que el Poder Legislativo intervenga[...] No demos un paso al establecimiento del poder parlamentario o establezcámoslo de una vez[...] los que apoyan el sistema parlamentario[...] deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial[...]<sup>149</sup>

En el mismo sentido habló Martínez de Escobar. Al final, y aunque resulte paradójico, el artículo 89, con todo y su inciso II, que otorgaba entera libertad al presidente para nombrar a su gabinete, se aprobó por unanimidad.<sup>150</sup>

A continuación el Constituyente reglamentó “los órganos auxiliares inmediatos del Presidente” (arts. 90-93), las secretarías. Aunque en el dictamen se pretendió crear dos ámbitos diferentes: los estrictamente políticos y los administrativos, de los primeros se harían cargo las secretarías y de los segundos los departamentos,<sup>151</sup> el Constituyente siguiendo la lógica de la Constitución del 57 refrendó a las secretarías “para el despacho de los negocios de orden administrativo” (art. 86 en 1857 y 90 en 1917), las cuales deberían ser creadas por una ley que emitiera el Congreso. Los secretarios debían ser mexicanos por nacimiento (art. 87 de la Constitución de 1857 y 91 de la de 1917), aunque de los veinticinco años que exigía la norma en 57 se pasó a los 30 años en 1917. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir signados por el secretario del ramo (art. 88 en 1857 y 92 en 1917), y los secretarios de despacho, una vez abiertas las sesiones del Congreso, deberían dar cuenta al mismo de su gestión (art. 89 en 1857 y 93 en 1917). A partir de 1917, “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría”.<sup>152</sup>

<sup>149</sup>*Ibidem*, p. 439.

<sup>150</sup>*Ibidem*, p. 463.

<sup>151</sup>*Ibidem*, pp. 345-346.

<sup>152</sup>*Ibidem*, pp. XX-XXI y Zarco, *op. cit.*, pp. 740-741.



## *El Poder Judicial*

Los artículos referentes al Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Superior y juzgados del Distrito Federal fueron presentados en un dictamen conjunto por la segunda comisión dictaminadora (arts. del 94 al 102, más algunas fracciones de los arts. 73 y 79).

La forma de elegir a los magistrados que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el tema sobre el que más se extendieron los dictaminadores. Su propuesta, siguiendo el proyecto constitucional de Carranza, otorgaba al Congreso federal, constituido en Colegio Electoral, la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte. Sus argumentos fueron los siguientes:

Una asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos (la Constitución del 57 establecía “su elección indirecta en primer grado”, art. 92),<sup>153</sup> que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

Resulta a la vez, de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos al elegir a su vez a los jueces, sólo se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.<sup>154</sup>

No obstante, ni en el proyecto de Carranza ni en el de los dictaminadores se excluía por completo la intervención del Ejecutivo en la tarea de nombrar a los magistrados de la Corte. En ambos se establecía que “la elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos”.<sup>155</sup>

Los dictaminadores justificaron esa intervención en los siguientes términos:

<sup>153</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 742.

<sup>154</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. 412.

<sup>155</sup>*Ibidem*, p. 414.

es conveniente porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran. Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independer *sic*, hasta cierto punto, ante el criterio de los mismo magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que sería inconveniente, porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención que, sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resulten electos.<sup>156</sup>

A los jueces de distrito y de circuito, sin embargo, los nombraría la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque, según la comisión dictaminadora, “como en la gran mayoría ejercerá sus funciones alejados de la residencia del Congreso federal, este cuerpo carecerá casi del conocimiento directo de las personas...” En cambio la Suprema Corte estaría mejor preparada para hacer esos nombramientos por el conocimiento “del personal inmediatamente inferior”.

La Comisión, además, creyó necesario subrayar dos criterios para lograr el buen funcionamiento del Poder Judicial: su inmovilidad y su independencia económica. El primero tendía a “garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos”, pero sólo entraría en vigor hasta 1920, puesto que hasta esa fecha “será como un periodo de prueba para el personal que en ella funcione”. La “independencia en su posición económica”, por otro lado, debía lograr “la más completa libertad de criterio”. Por ello se establecía “en el artículo 101 la incompatibilidad del desempeño de cualquier cargo de dicho Poder Judicial, de secretario de juzgado de Distrito hasta ministro de la Suprema Corte de Justicia, con cualquier empleo a cargo de la federación, de los estados o de particulares”.<sup>157</sup>

Por último, el Ministerio Público y el procurador general de la República, nombrados por el Ejecutivo, en torno a los cuales argumentó Carranza, fue una idea retomada no de la Constitución del 57, sino de las reformas, introducidas a ésta en 1900.<sup>158</sup>

Pero no todos los constituyentes coincidían con esos principios. José M. Truchuelo prácticamente se manifestó en contra de todo el diseño del Poder Judicial. Según él, la iniciativa estaba basada en las nociones acuñadas por Emilio Rabasa, en *La constitución y la dictadura*, que negaba su carácter de

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 412.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 412-413.

<sup>158</sup> *Zarco, op. cit.*, p. 752.

Poder Judicial. Luego de una larga intervención para desmontar los supuestos de esa pretensión, Truchuelo insistió en que el Poder Judicial era tal, y por ello había que asegurarle su independencia. Decía: “La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Y si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular... ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Ejecutivo o del Legislativo?” Por el contrario, “su piedra angular” debía ser “la soberanía del pueblo y la manifestación de la voluntad nacional”. Para ello proponía “la elección de un magistrado por cada uno de los estados de la República y también por cada uno de los territorios y por el Distrito Federal”.

Truchuelo también embistió contra la pretensión de la “inamovilidad” de los magistrados, la que consideró “el más grande error que pueda concebirse”, ya que sería “un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo”. En síntesis su argumentación llamaba la atención sobre la inmadurez del Poder Judicial en México, y consideraba que la inamovilidad solamente podía establecerse cuando estuviera “perfectamente organizada la administración de justicia”.<sup>159</sup>

Fernando Lizardi contestó a Truchuelo. Una Corte con 31 magistrados le parecía demasiado grande. “Tendría un inconveniente gravísimo: las asambleas demasiado numerosas toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales precisamente deben ser poco numerosos para hacerles perder su carácter político.” Pero su argumentación de fondo se dirigió por otros rumbos.

La función soberana que ejerce un Parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejerce un tribunal es la fijación de las leyes. Para hacer las leyes es necesario que estén representadas todas las tendencias de la sociedad; pero para aplicar las leyes no se necesita que estén representadas tendencias numerosas, sino se necesita sencillamente un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley.

Con relación a la elección de la Corte, aceptando el principio de soberanía popular, Lizardi señalaba que el pueblo “puede elegirlos de una o muchas maneras”, pero que esa facultad la podía ejercer de manera “directa o indirecta”. A la primera le veía múltiples “inconvenientes”, y la segunda, la que proponía la comisión, era una elección “hecha por los genuinos representantes de la nación”. También defendió el principio de inamovilidad, ya que resultaba “la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia”.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. II, pp. 509-513.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 513-514.

Alberto González, por su parte, apoyó a Truchuelo. Negó que fuera “la inamovilidad del Poder Judicial” o “la fortuna respetable del magistrado”, las que aseguraban una “buena administración de justicia”. Para él, “la justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley...” Se opuso al nombramiento de los magistrados en el Congreso, porque los legisladores “siempre tendrán en cuenta al partido político y no a los méritos del abogado”. Y finalmente argumentó a favor de que no se debería exigir título profesional para ser magistrado de la Corte.<sup>161</sup>

Martínez de Escobar y Silvestre Aguilar también impugnaron la elección de la Corte por el Congreso y la ronda de los oradores se alargó durante tres sesiones. Finalmente, el dictamen original fue retirado y se presentó otro, con algunas modificaciones. El Poder Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito. La Suprema Corte estaría integrada por once magistrados y funcionaría en pleno en audiencias públicas. Su quórum se establecería con las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos. La primera vez que se eligiera a un magistrado duraría en su encargo dos años; “los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años, y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo...” (art. 94). Con ello se establecía el criterio de la inamovilidad como fruto de un proceso.

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran los mismos que ya apuntaba la iniciativa de Carranza (mexicano por nacimiento, treinta y cinco años, abogado, buena reputación, residencia en el país en los últimos cinco años) (art. 95). Los miembros de la Corte serían electos por el Congreso, en funciones de Colegio Electoral, con un quórum no menor de las dos terceras partes. La elección se realizaría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero, y en ello residía la innovación, solamente entre los candidatos que previamente “hayan sido propuestos, uno por cada legislatura de los Estados...” (art. 96).

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serían nombrados por la Corte, su encargo duraría solamente cuatro años y sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad. La Corte tendría, la facultad de cambiar de lugar a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito. La Corte también podría normar jueces y magistrado supernumerarios (art. 97). Los integrantes del Poder Judicial no podrían “en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particu-

<sup>161</sup>*Ibidem*, pp. 514-517.

lares” (art. 101), aunque se estableció la salvedad de “cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

El Ministerio Público de la Federación dependería del Ejecutivo, ya que “sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente” por aquél. Sería presidido por un procurador general al que se consideraba “el consejero jurídico del gobierno” (art. 102).<sup>162</sup>

Se establecieron también las facultades de los tribunales de la federación (arts. 103-104) y la capacidad de la Corte para “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (art. 105), así como “dirimir las competencias” entre los tribunales (art. 106).

### *Los estados de la Federación*

Siguiendo la lógica de una república federal, los constituyentes entraron a discutir un título específico “de los estados de la Federación”.

Obligaban a los estados a adoptar el régimen de gobierno “republicano, representativo y popular”, tal como ya lo señalaba la Constitución del 57 (art. 109),<sup>163</sup> y lo refrendaba el proyecto de Carranza (art. 115).<sup>164</sup> Pero Carranza le propuso además al constituyente legislar sobre el Municipio Libre, el cual era resultado de la “división territorial” del estado “y de su organización política”. Cada municipio debía estar “administrado” por un ayuntamiento de elección directa y “sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”, para evitar el peso de los “jefes políticos”.<sup>165</sup> Todo ello fue aceptado de buena gana por los constituyentes, pero éstos agregaron dos normas adicionales: *a*) la capacidad de los municipios para administrar libremente su hacienda. “la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”; y *b*) la personalidad jurídica de los municipios “para todos los efectos legales”.

Cabe señalar que el punto de la hacienda municipal despertó uno de los debates más importantes del Congreso, puesto que la dictaminadora originalmente había planteado que los municipios recaudarían “todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la porción y terminó que señale la Legislatura local”, lo cual fue descartado en la redacción final del

<sup>162</sup>*Ibidem*, pp. 555-557.

<sup>163</sup>Zarco, *op. cit.*, p. 817.

<sup>164</sup>*Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 357.

<sup>165</sup>*Ibidem*, p. 357.

texto constitucional. Algo similar sucedió con la pretensión de la misma dictaminadora de establecer que “los Ejecutivos podrían renombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio” y que “los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (art. 115).<sup>166</sup>

Vale la pena subrayar que la preocupación de Carranza en torno al municipio libre fue constante. Se le concebía como la célula básica del nuevo orden constitucional, y de ahí el papel relevante que tuvo su discusión en el Congreso de 1916-1917.<sup>167</sup>

Completaba las disposiciones del artículo 115, que ahí donde residieran los poderes del estado, el mando de la fuerza pública estaría en manos de los gobernadores, la prohibición de reelección de los gobernadores y la duración de su encargo –cuatro años–, que el número de representantes de las legislaturas locales fuese proporcional al número de habitantes, nunca pudiendo ser menor de quince diputados –aunque el proyecto de Carranza establecía el mínimo en siete diputados propietarios–, la división del territorio en distritos electorales a partir de los cuales se elegiría un diputado y otro suplente, y el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad no menor de cinco años “inmediatamente anteriores al día de la elección” para ser gobernador. Cabe señalar que tanto en el proyecto original de Carranza como en el de los propios dictaminadores sólo se requería ser mexicano pro nacimiento.<sup>168</sup>

A continuación los constituyentes de 1917 siguieron los pasos de sus antecesores, y luego de establecer que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”, tal como lo indicaba el artículo 110 de la Constitución del 57 y que ahora fue convertido en el artículo 116, pasó a consagrar lo que los estados de ninguna manera podían hacer. Esa idea, tomada también del Constituyente del 57, se sustenta en la noción de que en el momento en que los estados forman parte de la federación su soberanía obligatoria debe estar acotada.

La Constitución del 57 había establecido como prohibiciones absolutas solamente tres: a) “celebrar alianza, tratado o coalición contra otro estado, ni con potencia extranjera”, b) expedir patentes de corso ni de represalias, y c) acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.<sup>169</sup> En 1896

<sup>166</sup> *Ibidem*, t. II, p. 633.

<sup>167</sup> Véase Moiss Ochoa Campo, *La reforma municipal*, 2a ed. (ampliada y actualizada) Porrúa, 1968, pp. 317-346.

<sup>168</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

<sup>169</sup> *Zarco*, op. cit., p. 819.

se añadieron otras: *d*) gravar el tránsito de personas o cosas, *e*) prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, *f*) gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos derivados de aduanas locales, inspección, registro, *g*) expedir leyes o disposiciones fiscales discriminatorias por razón de procedencia de las mercancías, *h*) emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar préstamos con gobiernos extranjeros.<sup>170</sup>

Todas esas taxativas fueron prácticamente calcadas por Carranza y los constituyentes.<sup>171</sup>

El Congreso del 57 había establecido una serie de restricciones que podían, sin embargo, salvarse previo “consentimiento del Congreso de la Unión”. Ellas eran: *I*) “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”, *II*) “Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra” y *III*) “Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.<sup>172</sup> Tal cual fueron retomados por el Constituyente de 1917, sólo que el artículo 112 de la Constitución del 57 se convirtió en el 118 de la nueva Carta Magna.

Algo similar sucedió con el resto del título sobre los “estados de la Federación” que solamente recogieron disposiciones que ya se encontraban apuntadas en 1857. La obligación de cada estado de entregar, sin demora, los criminales de otro estado; la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros –aunque el Congreso de 1917 introdujo una serie de especificaciones– y la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior, igual que en caso de “sublevación o trastorno interior”, a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo “si aquella no estuviese reunida” (arts. 113-116 de la Constitución de 1857 y 119-122 de la Constitución de 1917).<sup>173</sup>

Con ello se acababa de redondear la idea general sobre la fórmula de gobierno.

<sup>170</sup> *Ibidem*, pp. 819-820.

<sup>171</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

<sup>172</sup> *Zarco*, *op. cit.*, p. 825.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 828-852 y *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, t. II, p. XXVI.

# Democracia constitucional mexicana

María del Carmen Alanís Figueroa  
Carlos González Martínez

*A nadie escapa la estrecha vinculación existente entre el Estado y el derecho. El orden jurídico, dentro de cuyos fines se sitúa la preservación de las formas sociales, explica en gran medida la forma política de la sociedad. La historia, “maestra de la vida”, esa conciencia colectiva, nos ofrece un cúmulo de ejemplos que evidencian la necesidad de reencauzar el derecho para propiciar los cambios políticos que se tienen proyectados.*

JOSÉ LUIS DE LA PEZA MUÑOZ-CANO

*Una bibliografía para la transición jurídica*

México, en el presente, tiene una democracia constitucional. Resultado de un proceso histórico complejo, la Nación mexicana se ha dotado de un régimen político cuya naturaleza democrática está establecida en su Constitución Política. De esta forma –siempre como expresión de las relaciones de poder de su sociedad tanto como de los rasgos culturales de su pueblo– la democracia mexicana cuenta no sólo con el asidero político que le confiere la voluntad de gobernantes y gobernados, sino también con la solidez que le otorga ser norma superior, común y generalmente aceptada.

Sin embargo, ello no ha sido siempre así. En el texto original aprobado por el Constituyente del 1916-1917, *la idea democrática* no encontraba concreción en la norma constitucional, pues en ella los derechos políticos eran un mero enunciado y de

## Sumario

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917 ..... | 6  |
| La formación histórica de la democracia constitucional mexicana .....     | 17 |
| Bibliografía .....                                                        | 48 |



las instituciones político electorales apenas un esbozo. Ello tenía, sin lugar a dudas, raíces históricas que vale la pena rastrear.

La idea democrática no apasionaba a Carranza, como lo había hecho con Madero. Las preocupaciones que el Jefe del Ejército Constitucionalista le transmitió al Congreso Constituyente eran otras: fortaleza legal de la Presidencia de la República, relación de poderes eficaz, que no condujera de nuevo a una dictadura por falta de un arreglo constitucional capaz de resolver el reparto del poder. Carranza, el estadista, buscaba un Estado capaz de poner orden, pero con legalidad. Y tanto él como sus ideólogos, entre los que destaca Luis Cabrera, habían leído a Emilio Rabasa, quien había hecho una crítica demoledora de lo que él entendía como excesos del ideal democrático.

Para Rabasa, la instauración del voto universal en la Constitución de 1857 había sido uno de los errores de los constituyentes, que llevaron a que no se pudiera instaurar un orden auténticamente basado en la ley, lo que acabó por conducir al país hacia la dictadura de Porfirio Díaz:

Como el sufragio universal era un mandato de la Constitución y un imposible en la práctica, tenía que fingirse para guardar las formas, había que llevar a las casillas electorales a ciudadanos autómatas, para lo cual debían intervenir las autoridades y sus agentes inferiores; de modo que para las ritualidades de la ley, sin las que no hay elecciones, y para hacer la elección, sin la cual no hay gobierno, la de aquel hombre de inmensa popularidad (Juárez) tuvo que verificarse por medio de la superchería que atentaba contra las leyes, que menoscababa la autoridad de Juárez y que enseñaba para lo sucesivo el camino del fraude electoral. La Constitución de 1857 otorgando como derecho e imponiendo como obligación el voto a todos los varones mayores de 21 años, estableció el sufragio universal en un pueblo analfabeta, ignorante y pobre, con una amplitud que no tiene en los países más cultos de Europa y América; y hay que tener presente que en la masa de electores quedaban comprendidos los indios que, casi en su totalidad, no sólo eran y son hoy, incapaces del juicio y de la libertad necesarios para el acto cívico por excelencia, sino que ignoran la forma de gobierno y carecen hasta de las nociones indispensables para entenderla, si alguien se propone explicárselas. Las Constituciones mexicanas anteriores, las de 1824, 1836 y 1843 no habían cometido ese inexplicable error, que en 1857 fue obra del espíritu populista que prevaleció como consecuencia de la revolución y de la inconsciencia que caracterizaba a muchos de los diputados constituyentes. Este disparate, introducido en el bulbo de la ley fundamental, hizo imposible el funcionamiento de todo el organismo y creó una situación especialmente absurda: para hacer la elección era *necesario* el fraude electoral; para llevar a cabo la función exigida por la Constitución había que violar la Constitución. Además, el sistema de elección indirecta de primer grado filtraba el voto a través de varios organismos intermedios hasta llegar a los colegios electorales, que computaban el resultado y lo entregaban, refinado y depurado, al Congreso que lo promulgaba

por decreto: mecanismo muy propicio para la corrupción. Ahora bien, puesto que una mayoría desproporcionada del pueblo era (y sigue siendo) absolutamente incapaz de entender este mecanismo ni su objeto, la mayor parte de los pueblos no harían elecciones si se abandonara la tarea a su libertad e iniciativa, no habría electores para integrar los colegios y la Nación quedaría sin gobierno, lo que es algo peor que un gobierno emanado del fraude. Para que haya elector en el sector de los analfabetos es preciso que un agente superior a ellos instale la casilla, obligue a los llamados ciudadanos a concurrir, les entregue las cédulas ya preparadas y les enseñe a echarlas en el ánfora, acto que, según la vieja y feliz expresión bien conocida, ejecuta con igual perfección un perro sabio. La cuestión está en el nombramiento de los agentes que hacen la maniobra, y que caería en manos de los demagogos si no la tomara el gobierno por su cuenta. Si dos o más partidos libres se disputaran el triunfo, no lucharían por obtener los votos de los ciudadanos, sino para imponer los agentes para el fraude, y alcanzaría la victoria el partido que cometiera mayor número de atentados contra las leyes; porque con pocas excepciones en todos los distritos rurales, poblaciones pequeñas, cabeceras de distrito jurisdiccional, y aun en algunas ciudades capitales de Estado, el número de perros sabios es mucho mayor que el de los ciudadanos conscientes de sus derechos. Ya se comprenderá como degeneraría la controversia electoral en el campo de las disputas, de combates y aun de sangre, con semejantes elementos y persiguiendo fines ilegítimos. Los gobiernos han creído que de ir a esos extremos y obtener como resultado una elección sin prestigio, llena de odios y seguramente obra de agitadores sin moralidad, no sacaría nada bueno la Nación, y que es preferible y de mejores resultados hacer ellos mismos la superchería. Como cuentan con elementos mejores, no han tenido dificultad en sobreponerse; los verdaderos ciudadanos han comprendido su inferioridad irremediable de escasa minoría y han abandonado su inútil derecho.<sup>1</sup>

Esta idea —publicada en el momento mismo del comienzo de la debacle del maderismo— iba acompañada de una importante reflexión sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo resultante del diseño constitucional del 57. Para Rabasa, además de la falta de una ciudadanía suficientemente extendida como para ejercer una democracia efectiva, el otro elemento que había imposibilitado la vigencia efectiva de la Constitución de los liberales —y que la había convertido en una mera simulación— era el enorme peso que tenía el control parlamentario en el diseño constitucional. Para enfrentar el problema, Juárez había buscado gobernar con facultades extraordinarias y Díaz había impuesto su poder personal sobre la base de una magnífica puesta en escena, donde todas las formas se guardaban, pero la legalidad estaba lejos de ser el auténtico conjunto de reglas del juego de las relaciones sociales y

<sup>1</sup>Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Porrúa, 1990, 1912.

del reparto del poder; un escenario en el que las relaciones de lealtad personal, las dominaciones caciquiles y el poder patrimonial se ejercían con el vestuario de la formalidad legal.

Carranza —a diferencia de Madero, auténtico creyente en la democracia— era sobre todo un antiporfirista. Buscaba una Constitución eficaz y puso su atención en la construcción de la Presidencia de la República. El ideal maderista del sufragio efectivo había pasado a un segundo plano después de una revolución en la que habían aflorado todos los desencuentros y miserias soterrados durante el Porfiriato. Lo importante era dotar al poder personal, pero legal, de los atributos para reordenar al país, comenzando por los derechos de propiedad. Ese era el tema. El problema del voto estaba en un segundo plano. El asunto estaba en la reglamentación del poder repartido durante la guerra.

La extensión de la ciudadanía —entendida no como un concepto restringido únicamente al ámbito jurídico, sino como un espacio social donde es ciudadano no sólo aquel al que la ley le reconoce esa condición, sino el individuo consciente de sus derechos y obligaciones legales y capaz de reconocer los derechos y obligaciones de los demás— estaba lejos de ser universal. El resultado de la aspiración democrática del 57 llamaba a la cautela. No iba a ser a golpe de leyes que se lograra la reforma social. En cambio, un poder fuerte basado en el arrastre popular podría materializar el ideal revolucionario.

La pertinacia de la historia llevó a que el nuevo orden se articulara una vez más, en torno a los hombres fuertes y a que las normas constitucionales acabaran entreveradas con un complejo sistema de instituciones informales. La institucionalidad sincrética que acabó por imponerse condujo a que el voto, como mecanismo de agregación de voluntades para constituir la voluntad general, acabara siendo, de nuevo, una ficción aceptada para enmascarar los mecanismos clientelares de control y representación mediatizada.

Sin embargo, la educación universal y el proceso de urbanización, dado al amparo del crecimiento económico sostenido, fueron creando las condiciones para el crecimiento de una ciudadanía demandante de derechos políticos. Poco a poco, a lo largo de las décadas de estabilidad del régimen de la Revolución, fue reflejándose esa ciudadanía en expansión en el texto constitucional, enormemente plástico y absorbente no sólo de la voluntad del Presidente en turno, como suele afirmarse, sino también de los cambios reales de la sociedad mexicana.

La mejor definición de los derechos políticos, que en la práctica se traduciría en una ampliación de los mismos, se fue dando de manera gradual. Primero fue la auténtica universalidad del voto, cuando las mujeres fueron incorporadas a la ciudadanía jurídica plena. Después se crearon espacios para la representación plural, a la medida de un incipiente sistema de partidos; más

tarde vino la incorporación de los más jóvenes –mayoría emergente en el país– al cuerpo electoral y a partir de 1977 comenzó un ciclo de reformas que arrancó con nuevas reglas para la participación de los partidos y con una ampliación de la representación donde la competencia electoral comenzó a jugar un papel relevante. Finalmente vinieron las reformas para darle plena certeza al sufragio y para generar condiciones económicas para una auténtica competencia por el poder.

Las páginas que siguen pretenden exponer con mayor detalle estas ideas ahora enunciadas con rapidez. Tienen el propósito de acreditar cómo, a través de diversas y sucesivas reformas, ahora la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y da sustancia al carácter democrático de la República representativa y federal en la que organiza al Estado. Después de un largo proceso de desarrollo constitucional, la distribución del poder está auténticamente regida por la Constitución, aun cuando subsistan resabios de la representación corporativa predominante durante buena parte del siglo XX.

No intentamos una exploración exhaustiva, pero sí suficiente para reconocer el anclaje constitucional de nuestra democracia. Para ello, habrá de referirse a las disposiciones normativas que le dan forma y marco de operación a los procedimientos de la democracia representativa, que es a la que nos sujetamos. Lo anterior tiene en mente que su viabilidad última está íntimamente relacionada con aquellas disposiciones que se orientan a la consecución de condiciones sociales propiciadoras para la democracia, fundamentalmente las orientadas al régimen de libertades, la conformación multicultural y pluriétnica del espacio público y las posibilidades de una ciudadanía competente e integral, lo que requiere de un poder diseñado para salvaguardar esos derechos, emanado del sufragio efectivo, sujeto a la ley, pero eficaz en su ejercicio del gobierno.

El desarrollo constitucional mexicano tiene hoy como reto servir de marco protector e impulsor de los derechos de una sociedad plural; debe ser el conjunto de reglas del juego que sirvan para una convivencia más equitativa, donde la diversidad no sea sinónimo de injusticia. Pero para ello, debe continuar el proceso de diseño institucional gradual que hasta ahora se ha dado, de manera que la pluralidad se traduzca en gobernabilidad. Ello requiere de nuevas reglas, de la misma manera que la competencia política a través del voto requirió de la creatividad legislativa. La historia de la transformación democrática de la Constitución mexicana de 1917 es un estupendo ejemplo del cambio institucional gradual que vale la pena examinar.

De esta forma, en adelante el lector habrá de ser convocado a un recorrido que explorará algunos rasgos, a nuestro entender principalísimos, de los perfiles de la democracia constitucional mexicana: la *soberanía* y la

*representación*; la primera, como poder supremo e independiente que es definido por la Constitución como una facultad gobernante del pueblo o los pueblos de la Nación, la cual encarna en la representación como vehículo para su materialización y ejercicio; y *en los partidos políticos*, como delegación soberana, pero también como ingeniería que establece equilibrios, contrapesos y mecanismos de control y participación; la *ciudadanía y el sufragio*, como condición del sujeto de la polis que se precisa en sus términos jurídicos pero se le amplía también en función de las condiciones socio culturales y políticas que la definen y hacen posible, así como puerto de embarque y llegada de todo proceso democrático de representación y gobierno, y las *instituciones*, particularmente las que han administrado la esfera político electoral, que garantizan legitimidad y consistencia a los poderes legalmente constituidos.

### La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917

Si entendemos la democracia constitucional como el conjunto de valores, instituciones y prácticas traducidas en normas fundamentales a través de las cuales se garantiza al pueblo (mayorías y minorías) los canales formales y eficaces para su participación (directa e indirecta —a través de la representación política—) en la conformación de la autoridad legítima y en la toma de decisiones públicas; entonces, en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, este concepto está apenas en embrión. Se establece el voto secreto y directo y las elecciones como método para integrar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero sobre bases que dejan prácticamente cerrados los espacios para la representación de las minorías. La construcción de la democracia constitucional mexicana se da de manera evolutiva a la par de la construcción del Estado democrático y del ciudadano democrático.

Las reformas constitucionales que insertan las normas que regulan las instituciones y prácticas democráticas, representativas y ciudadanas en materia político electoral, materializan su viabilidad cuando se reconoce la necesidad de la participación e inclusión de nuevos actores políticos y sociales en su elaboración. Luego entonces, el proceso de construcción de nuestra democracia constitucional se caracteriza por su carácter democrático e incluyente.

Desde su promulgación en 1917, no ha pasado década alguna sin que se haya aprobado una reforma a la Constitución en materia político electoral. Esto es signo del dinamismo de nuestra Ley Fundamental y del dinamismo de la democracia. La democracia constitucional mexicana vigente es producto

de una aspiración colectiva, es una construcción histórica, luego entonces, plural, representativa, evolutiva y dinámica.

Una de las características de la democracia, atendiendo al significado estrictamente etimológico de “gobierno del pueblo”, presupone su constante evolución por el hecho mismo de que las sociedades están en constante cambio; por ello, el carácter también mutable de las leyes. Si los ordenamientos jurídicos fueren inalterables y no atendieran al mandato y a las necesidades de los gobernados, difícilmente podríamos hablar de una verdadera democracia.

Al decir de Arend Lijphart, “un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar”.<sup>2</sup>

El Constituyente Permanente de 1916-1917, en materia electoral, construyó la idea democrática, principalmente a la soberanía, a la forma de gobierno y al derecho de votar y ser votado. En el texto constitucional original, no se contempló la esencia de la democracia representativa, sólo la esencia de los derechos humanos consagrados como garantías individuales, de los derechos sociales y de los derechos políticos, entendidos estos últimos como derechos fundamentales del ciudadano: el de votar y el de ser votado.

El diseño de la Constitución del 17 fue diferente al de su predecesora de 1857. Contrariamente a la tendencia liberal de esta última, la de 1917 fue marcadamente estatista. A la fórmula de un Ejecutivo fuerte y un Congreso bicameral, el Congreso Constituyente agregó al capítulo de las garantías individuales el capítulo de los derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo. Cambio que confirmó al Estado como garante de los derechos individuales.

El objetivo de los constituyentes, al poner el énfasis en la capacidad del Ejecutivo para modificar los derechos de propiedad y en garantizar derechos sociales más allá de las garantías individuales propias del liberalismo era brindar nuevas oportunidades a la población hasta entonces excluida y que había participado en la gran Revolución de principios del siglo pasado. El texto constitucional concedió prioridad a los derechos sociales sobre los derechos políticos; estos últimos fueron dejados a un segundo término, con lo que la democracia política se subordinó desde un principio a lograr la justicia social.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987, p. 19.

<sup>3</sup>Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

La filosofía del Constituyente Permanente del 17 sin duda estuvo marcada por las ideologías que confluyeron en la Revolución. La intención era responder a las demandas sociales para acabar con la inestabilidad social, la injusticia, la ignorancia, la pobreza, la concentración de la riqueza, la dictadura, el acecho del exterior, entre otras muchas. Pero también algunos postulados de la Constitución de 1857 se mantuvieron latentes y vigentes, mismos que, además, dieron pauta a profundos y acalorados debates en el seno del Constituyente. Por citar algunos ejemplos, vale la pena recordar que se cuestionaba si se debía privilegiar a un Legislativo o a un presidencialismo fuerte o moderado; si se volvía a un Legislativo bicameral o se mantenía el unicameral; si se permitía la reelección del Presidente de la República o se prohibía; si el voto ciudadano para elegir al Presidente de la República debía ser directo o indirecto; entre muchos otros asuntos fundamentales.

Vale la pena repasar cambios importantes que la Constitución de 57 introdujo en la vida democrática de México: incorporó los derechos de petición y de asociación política; se incluyeron como prerrogativas del ciudadano el votar en todas las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular; la calidad de ciudadano se adquiría a los 18 años, siendo casados, o 21 si no lo eran, pero para poder ser representante se exigió la edad de 25 años, así como el ser mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio y no ser eclesiástico; para poder ser Presidente de la República se requería la edad de 35 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección; el sufragio se constituyó universal e igualitario (aunque no consideraba a las mujeres sujetos de voto activo ni de voto pasivo), y el sistema de votación para todos los cargos de elección se mantuvo indirecto en primer grado. Con las reformas constitucionales de 1912 se estableció la votación directa para diputados y senadores.

Sin duda alguna, el Constituyente del 17 contempló disposiciones muy importantes en materia de democracia constitucional mexicana, que a continuación se mencionan: se amplió la elección directa para el Presidente de la República; se prohibió la reelección presidencial si se había desempeñado el cargo como Presidente constitucional (el interino o el sustituto sí podía ser reelecto pero no en el período inmediato); se estableció la elección de un diputado por cada 60,000 habitantes, y se aseguró que ninguna entidad tuviera menos de dos diputados.

Cuando se trata de los avances “revolucionarios” de la Constitución, es práctica común, si no es que hasta obligada, acudir al concepto de democracia incluido en el artículo 3o; sin embargo, pocos recordamos que éste tiene su origen en la segunda reforma a dicho precepto constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946, es decir, 29

años después, cuando, bajo el régimen del presidente Manuel Ávila Camacho, se definió constitucionalmente a la democracia “no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>4</sup> La *ratio legis* de esta enmienda no fue contribuir al fortalecimiento de nuestra democracia representativa ni asegurar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; la intención fue modificar el contenido ideológico que en el año de 1934 se le impuso a la educación pública, al establecerse en el artículo 3o que “la educación que imparte el Estado será socialista...”.<sup>5</sup> El texto citado, da por hecho que la democracia en México es “estructura jurídica” y un “régimen político”, pero en la realidad ¿contenía la Constitución los principios fundamentales (estructura jurídica –preceptos–) que sustentaran a un régimen político democrático?

Sin duda es de reconocerse la reforma que incluyó esta definición vanguardista de la democracia en nuestra Constitución, sin embargo, el contexto en el que se aprobó obedeció a distintas razones, lejanas al fortalecimiento de nuestra democracia representativa y de nuestra democracia electoral. Ahora bien, si con reformas posteriores con las que se ha conformado una verdadera estructura jurídica-institucional a partir de la cual se han creado normas e instituciones que integran nuestro régimen democrático electoral, luego entonces hoy en día la conceptualización de la democracia prevista en el artículo 3o constitucional va más allá del terreno meramente educativo y abarca al sistema político y de gobierno mexicano.

<sup>4</sup>“Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

”La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

”I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa,

”II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios.

”Además:

”a) Será democrático, *considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,*

”b) ...”.

<sup>5</sup>Mario Melgar Adalid, “Comentario al artículo 3o”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 118-123.



Diego Valadés hace una descripción fotográfica de la Constitución del 17, en un texto sobre el sistema electoral de la democracia mexicana:

... Desde su origen, la Constitución tiene una función extensa y esencial: es el estatuto jurídico del poder; es la carta de los derechos individuales y sociales; es el pacto fundamental que regula la vida nacional; es el punto de convergencia que legitima toda acción política; es la suma de acuerdos básicos para promover y asegurar el bienestar colectivo; es el paradigma de las leyes; es el catálogo de aspiraciones y de posibilidades populares; es el espacio político mayor que le da sustento a los espacios políticos locales y municipales; es proclama de independencia y soberanía. Es todo eso, sin duda; pero en su origen no fue suficientemente enfática con relación a los derechos electorales. Una tarea constructiva paulatina ha permitido subsanar esa carencia.<sup>6</sup>

Valadés es conservador al calificar de “poco enfática” a la Constitución de 1917, en materia de derechos electorales. Prácticamente fue omisa, tan es así que el tiempo ha sido el mejor aliado de esta afirmación.

Las reformas constitucionales aprobadas con posterioridad son materia de la segunda parte del presente estudio. En estos 88 años que han transcurrido desde su promulgación en 1917, no sólo han subsanado, sino han logrado armonizar e integrar, de manera vanguardista, en nuestra Norma Suprema, derechos, obligaciones, instituciones y prácticas que han logrado ubicar a México como una democracia constitucional. Tal y como se comentó en las primeras líneas de este trabajo, no existe nada definitivo, el fortalecimiento y consolidación de la democracia mexicana tiene todavía un trecho largo por andar; el concepto de asignaturas pendientes en esta materia forma parte de nuestra reflexión y trabajo diario.

Iniciemos pues el recorrido de los rasgos y perfiles de nuestra democracia constitucional a partir del texto original de 1917.

### *Soberanía*

La soberanía es el concepto central de cualquier Constitución, sin el cual carece de sentido el resto del texto constitucional. Esto obedece a que, como dice Kelsen: “la soberanía del poder del Estado significa lo siguiente: que el Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún otro orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal”.<sup>7</sup> No cabría pues hablar siquiera de una forma de gobierno (la democrática o cualquier otra) si no existiera un Estado como

<sup>6</sup>Diego Valadés, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.

<sup>7</sup>Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, 1965, p. 133.

poder supremo, por estar subordinado a otro. Este es el primer significado de la soberanía que, como se verá enseguida, necesitará irse modificando para ser practicable.

Esto lo entendieron muy bien los autores del acta constitutiva y la Constitución de 1824, cuando en el artículo 3o de la primera, inmediatamente después de declarar en el 2o el principio de la independencia de la Nación Mexicana respecto de España y de cualquier otra potencia, establecieron lo siguiente:

La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Este precepto contiene tres importantes elementos: 1. que el titular de la soberanía es la Nación; 2. que ésta puede adoptar la forma de gobierno que le resulte más conveniente, así como modificarla, y 3. que lo hará por medio de sus representantes.

En las Constituciones de 1857 y de 1917, subsiste en parte la fórmula original de la Constitución del 24, (el elemento 2 anterior, correspondiente a la adopción de la forma de gobierno) y, por otra parte, se introducen algunos cambios (en los elementos 1 y 3, por lo que se refiere a la titularidad de la soberanía y a la representación).

El cambio más importante es en cuanto a la titularidad de la soberanía, que pasó de la Nación, en la primera; al pueblo en las siguientes. Este cambio marca claramente el principio del tránsito hacia la significación democrática del concepto, identificado con el de la soberanía popular, que “no sólo era una palabra de nuevo cuño, significaba el inicio de una nueva era, con el desplazamiento del poder de un solo hombre, el monarca, a la masa total de la comunidad; el pueblo. Esto ya no era el anónimo que nunca asistía a la estructuración del Estado, era ya una institución política, un elemento indispensable del Estado”.<sup>8</sup> La soberanía popular fue un concepto que pareció demasiado revolucionario a los constituyentes del 24, en ese momento más preocupados por transferir la titularidad de la soberanía del monarca español a la emergente Nación mexicana. En cambio en el Constituyente del 57 ya no tenía que enfrentarse con el problema de la independencia, y su liberalismo no encontró obstáculo alguno para asignar la titularidad soberana, ya no a la abstracción de “Nación”, sino a la concreción de “pueblo”.

<sup>8</sup>Emilio O. Rabasa, *La evolución constitucional de México*, UNAM, p. 88.

El otro cambio menos importante pero no por ello poco relevante, fue el de sustituir el término de “representantes” como el vehículo para el ejercicio soberano (elemento 3 de la de 1824) por el de los “poderes...” tanto federales como estatales. La idea de fondo es la misma: en México, como en casi la totalidad de los regímenes democráticos del mundo, la democracia directa está erradicada a favor de la democracia representativa. El pueblo no puede adoptar, alterar o modificar su forma de gobierno en forma directa, sólo puede hacerlo a través de los Poderes de la Unión, “en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores...” (art. 41).

El artículo 39 constitucional es, por lo tanto, inseparable del 41 para entender el concepto integral de soberanía, esto es, ¿en quién radica?, en el pueblo, y ¿cómo se ejerce?, a través de quienes configuran los Poderes federales y locales.

Lo anterior, a su vez, implica también un desplazamiento del ejercicio de la soberanía, de su titular originario, el pueblo, a los representantes de éste. Desplazamiento que, aun cuando el artículo 40, también de ambas Constituciones (1857 y 1917) estableció la forma de gobierno: república, representativa, democrática y federal, necesariamente planteaba el problema sobre la forma y términos en que el pueblo elige a esos representantes, en los que tendrá que confiar el ejercicio de sus derechos soberanos. En otras palabras, el problema de la organización de las elecciones y con ello del sistema de partidos políticos. Pero esto ya no fue parte integral de la Constitución hasta que se inició en e 1977 el proceso de reformas político-electoral, tema de la segunda parte de este trabajo.

Mientras el pueblo se mantenga como el titular originario de la soberanía del Estado y el ejercicio de ésta sea por medio de sus representantes, la democracia constitucional necesariamente conduce a la ingeniería político-electoral, entendida como la forma en que participa el pueblo en la conformación de los poderes tanto federales como locales, por los que será representado. De esta manera, la metamorfosis del concepto original de la soberanía como poder supremo del Estado, hacia la organización y supervisión de las elecciones, federales, estatales y municipales, no significa otra cosa que la viabilidad práctica de un concepto originalmente abstracto, esto es, su materialización efectiva y concreta.

### *Representación política y partidos*

En México, sufragio y partidos políticos forman un binomio indisoluble. Con ello, la representatividad colectiva se convierte en individual. Luego entonces, los sistemas representativos deben ofrecer garantías no sólo para proteger y

respetar a las mayorías sino también a las minorías. Considerando que no es posible alcanzar consensos de toda una sociedad, en las decisiones que han de tomarse se aplica, precisamente, el principio de la mayoría. Esto no es otra cosa sino el reconocimiento formal –institucional– tanto de los derechos de las mayorías como los derechos de las minorías.

Las sociedades heterogéneas y complejas como la nuestra no podrían conducirse sin la representación política; este es el camino a través del cual el pueblo puede ejercer su soberanía, formar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones.

La eficacia de las democracias modernas representativas radica en que, hoy por hoy, son una forma viable para atender las necesidades de las mayorías, sin que eso represente la opresión de las minorías. Es por ello que resulta fundamental, en el marco de la democracia representativa, garantizar el respeto a las minorías dentro del marco normativo, así como ofrecer los canales institucionales a los grupos políticos y sociales para su participación y eventual representación en la toma de decisiones. Los grupos que cumplen tales condiciones legales para participar y representar intereses y tendencias son, indiscutiblemente, los partidos políticos, los cuales se constituyen como una de sus instituciones fundamentales.

En la Constitución de 1917, nada absolutamente se previó para materializar el ejercicio de la soberanía popular y de la representación política a través de elecciones en las que el voto ciudadano se convertía en la vía legítima para integrar los órganos del Poder público.

Una verdadera democracia constitucional, como la hoy vigente en México, no podía mantenerse ajena a la inclusión de los partidos políticos como agentes socializadores y constructores de la norma; a las instituciones electorales, en corresponsabilidad con los ciudadanos, como garantes de la aplicación de las leyes, de la legitimidad del sufragio y de la autoridad electa a través de éste; y, la ampliación del derecho al voto pasivo y activo a los hombres y mujeres.

México, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por ser un régimen de contiendas entre partidos políticos. El texto constitucional fue omiso hasta el año de 1963, cuando se da la “constitucionalización semántica”, al aparecer la figura de los diputados “de partido”.

La conceptualización constitucional de los partidos políticos –que los define como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del Poder público– no se eleva al texto de nuestra Ley Suprema hasta el año de 1977.

Los preceptos constitucionales relativos a la elección de representantes eran exclusivamente aquellos que definían cuáles eran los cargos de elección, el mecanismo de votación –constreñido a si la elección era directa o indirecta– duración del encargo y representatividad en términos cuantitativos: por ejemplo, se estableció la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes, sin que en ningún caso pudiera haber menos de dos diputados por estado y uno por territorio; sin embargo, en el texto original de 1917, nada se previó sobre la forma de garantizar el ejercicio del voto de manera universal, libre y secreta; sobre la autoridad pública que se encargaría de velar por la autenticidad del sufragio y garantizar la organización de elecciones apegadas a derecho, ni mucho menos sobre los sistemas electorales a aplicarse para traducir los votos en escaños.

En el segundo apartado del presente estudio se revisará la evolución del artículo 41, correspondiente al Título Segundo, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado: “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, en el que precisamente se introducen los fines, derechos y obligaciones de los partidos políticos, así como la función estatal de organizar las elecciones, aspectos que logran materializar, dar forma y reglas a la soberanía popular y a la representación política a través del voto, de la actividad de los partidos políticos y de una autoridad del Estado mexicano.

### *Ciudadanía y sufragio*

A últimas fechas, los debates en torno a la ciudadanía en México han estado vinculados a la discusión en torno a la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma del Estado, la participación política y el pluralismo (étnico y cultural), además de la formación de una cultura política democrática y participativa.

El estudio de los numerosos movimientos sociales y las formas de acción colectiva con sus luchas recientes, enfocadas a la necesaria participación de la sociedad en los procesos de democratización, así como sus demandas por aumentar los controles sobre el poder del Estado, constituye uno de los estímulos mayores para el auge de las reflexiones sobre la ciudadanía en el México contemporáneo.

En el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a los ciudadanos mexicanos, se especifica quiénes tienen este estatus en nuestro país; los derechos, las obligaciones y la protección que brinda el Estado Mexicano. Específicamente, el texto vigente del artículo 34 establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que,

teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.

Los artículos 1o y 4o constitucionales establecen la igualdad de los individuos, tanto para ser sujetos de las garantías que prevé la Ley Suprema, como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, respectivamente. Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 4o, que se refiere a la igualdad jurídica de ambos sexos, fue introducido a la Constitución mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974 y su motivación fue el soporte primario del derecho a la seguridad familiar y de la política poblacional. Rodolfo Lara Ponte, en sus comentarios a dichas reformas al artículo 4o constitucional, señala:

En cuanto a la declaración que consagra la igualdad del hombre y la mujer ante la ley,... se trata más bien de una declaración asociada con las instituciones republicanas y democráticas, en las que la participación igualitaria de varones y mujeres es indispensable, y constituye un elemento fundamental de justicia, ya que,... los contrastes entre hombres y mujeres en nuestra realidad nacional acusaban un desequilibrio respecto de la participación social de éstas, atribuible, entre otros factores, a leyes secundarias, federales y locales, que incluían para las mujeres —como se expresó en la Iniciativa de Decreto de Reformas y adiciones presentado en ese entonces por el presidente Luis Echeverría Álvarez— “... modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufren en la vida familiar colectiva”.<sup>9</sup>

Para la fecha en que se aprobaron las adiciones al texto del artículo 4o, las mujeres mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir ya eran sujetos del derecho al voto pasivo y activo, a partir de las reformas al artículo 34 aprobadas en 1953, es decir, el principio de igualdad entre las mujeres y los varones se aprobó 21 años después de que a las mujeres se les reconociera el derecho al voto. En síntesis, tampoco el texto original de 1917 previó, ni la igualdad entre ambos sexos, ni el derecho al sufragio de las mujeres. Se trataba entonces de disposiciones discriminatorias en donde el derecho al voto activo y pasivo estaba restringido a los varones quienes, adicionalmente, tenían que cumplir requisitos como el de la edad, sujeto a su estado civil.

Nada más ilustrativo que la exposición de motivos en la parte correspondiente al sufragio, contenida en el texto que el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, leyera ante el Congreso Constituyente durante la presentación de su Proyecto de Constitución, en el que manifiesta

<sup>9</sup>Rodolfo Lara Ponte, “Comentario al artículo 4o”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 1147.

que para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, requería indispensablemente que tuviera como características ser general, libre y directo. De lo contrario se convertiría en un mero artificio para la imposición de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

El derecho al voto se estableció en la Constitución del 17 como universal, secreto y directo. Los mayores de edad, en principio, tenían derechos políticos, con lo cual se plasmaba la intención democrática de los constituyentes. Desafortunadamente, la intención no se tradujo en la verdadera universalidad del sufragio; la mujer siguió excluida de la base ciudadana electoral y se prohibió a los ministros de culto ejercer sus derechos de votar, ser votados y de asociación política. Otras restricciones se establecieron en lo que se refiere al voto pasivo, pues quedaron excluidos de él los mexicanos por naturalización y diversos requisitos de origen se establecieron, tanto en el nivel general como en el ámbito de las Constituciones de los estados, para limitar el derecho a ser votado para los distintos cargos. El ejemplo más conspicuo es el que establecía la necesidad de ser mexicano por nacimiento e hijo de mexicanos por nacimiento para poder aspirar al cargo de Presidente de la República.

La lucha incesante de las mujeres y de los jóvenes hizo posible que el Constituyente Permanente modificara el texto constitucional para incluir, como ya se dijo, a las mujeres como sujetos de voto y reducir la mayoría de edad a los 18 años. Asimismo, fue reducida, en reformas subsecuentes, la edad para aspirar a los distintos cargos de elección popular. También los requisitos adicionales para contender por algunos de estos cargos han sido flexibilizados, ampliando de esta manera la base ciudadana para votar y ser votados. Estas modificaciones a la Constitución fueron introducidas con posterioridad y se hará referencia a ellas en el segundo apartado de este estudio.

### *Instituciones*

El texto original de la Constitución de 1917 es omiso en cuanto al establecimiento de instituciones públicas con atribuciones de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Para identificar algún precepto constitucional que pudiera marcar el origen de la institucionalización de la función electoral, vale la pena analizar el artículo 5o. En el párrafo cuarto de dicho precepto, por primera vez se mencionan en la Constitución los derechos políticos, en el contexto de la prohibición de que los contratos de trabajo no podrán extenderse en caso de que afecten la pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

Asimismo, el párrafo segundo del mismo artículo 5o previó como servicios públicos obligatorios los cargos de elección popular, directa o indirecta, y como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. La Constitución de 1857 no contenía referencia alguna a los servicios públicos obligatorios; concretamente fue con la reforma al artículo 5o del 10 de junio de 1898 cuando se previó que podían ser obligatorias y gratuitas las funciones electorales, pero no se hacía referencia a la obligatoriedad de los cargos de elección popular.<sup>10</sup>

Consideramos de suma importancia las reformas al párrafo cuarto del artículo 5o constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, toda vez que se adicionó que serían retribuidas aquellas funciones (electorales o censales) *que se realicen profesionalmente* en los términos de la propia Constitución y de las leyes correspondientes. En el segundo apartado del presente estudio se hace un recorrido a través de las principales reformas constitucionales que dieron origen y base constitucional a la función estatal de organizar las elecciones, cuya competencia hoy en día corresponde a un organismo público autónomo que rige su actuación con base en diversos principios que garantizan la autenticidad del sufragio y la celebración de elecciones libres.

La constitucionalización de la función estatal de organizar las elecciones transitó de su absoluta omisión en el texto de la Constitución de 1917, en donde todo se dejaba en manos del Ejecutivo, a la institucionalización democrática de nuestras elecciones. En otras palabras, en el texto original no se incluyó mecanismo alguno para materializar la representación nacional a través del sufragio ciudadano. Treinta años más tarde, la organización de las elecciones seguía en manos del Ejecutivo, atribución concedida en leyes reglamentarias, pero en esa ocasión dicha responsabilidad se le adjudicaba al gobierno federal. No fue sino más de 70 años después, entre 1989-1990, cuando formalmente se estableció en el artículo 41 constitucional la creación de una autoridad en la materia. Es la primera vez en la historia de México en la que en nuestra Ley Fundamental se norma la institución garante del voto ciudadano y de la integración de los órganos de representación política.

## La formación histórica de la democracia constitucional mexicana

Fue el artículo 135 constitucional la puerta de entrada para las reformas específicas y las integrales referidas al final de nuestro primer apartado. Las

<sup>10</sup>Manuel Lastra Lastra, “Comentario al artículo 5o”, en *Los derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., pp. 9-26 y 330-332.



condiciones sociales y políticas de la Nación, tanto como las del mundo que habita, fungieron como los detonadores. De hecho, durante más de 50 años, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, no hubo coalición gobernante ni administración sexenal que dejara de presentar alguna iniciativa que abonara en el camino de las reformas que han hecho posible la democracia constitucional mexicana contemporánea.

Es dicho artículo, el 135, el que señala con claridad que “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada” y establece el procedimiento para lograrlo. Bien cuidó el Constituyente que su obra quedara a buen resguardo; mayoría calificada en el Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales han de ser necesarias para modificarla. No obstante este alto grado de complejidad político-legislativa, la Constitución ha sido sometida a un intenso proceso de adaptación que la he vuelto norma dinámica, expresión, y a la vez, muchas veces propiciadora de cambios radicales en la sociedad, en la cultura y en la política mexicanas.

El espacio público de la democracia mexicana en ciernes no fue la excepción, muy por el contrario: múltiples reformas constitucionales y legales han hecho que los ámbitos históricamente imposibles de cubrir en el texto original del 1917 se atendieran con iniciativas diversas que finalmente han contribuido a la construcción de un régimen político donde el sufragio universal y efectivo, la representación pluralista, las instituciones democráticas y la aspiración a una ciudadanía plena han logrado carta de naturalización.

Distintos han sido los momentos propiciadores registrados y diferentes las reformas emprendidas. En algunos casos, la coyuntura histórica alentó iniciativas prácticamente revolucionarias, como en 1946, 1953, 1977, 1990 y 1996. En otras, la efervescencia política o el franco asomo de signos de ingobernabilidad llevaron al sistema a replegarse en reformas de carácter conservador o francamente involucionista, como en algunos momentos de los años ochenta. Pero la tendencia ha sido franca: la Constitución, y con ella las leyes y las instituciones, se han ajustado, han reflejado y han propiciado, todo ello a la vez, la transformación democrática de la Nación.

### *La dinámica histórica de las reformas*

Para los propósitos analíticos de estas páginas bien pueden definirse en cuatro las etapas reformistas, y en dos la naturaleza de los tipos de iniciativas emprendidas para actualizar el marco constitucional y permitir la configuración de una democracia constitucional en el país. El siguiente cuadro procura sintetizarlas:

| Etapa                                                                                               | Tipo de reforma | Temática(s)                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Posrevolucionaria, de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946).                 | Específica.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de procedimientos de poder y representación.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                              |
| Estabilidad posrevolucionaria. Entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972). | Específica.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de derechos ciudadanos.</li> <li>• Ampliación de procedimientos de representación y consolidación del sistema de partido hegemónico.</li> </ul>                                                                                                                      |
| Crisis y transición (1977-1986).                                                                    | Integral.       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de representación política.</li> <li>• Constitucionalización de partidos políticos.</li> <li>• Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales.</li> <li>• Apertura política en el Distrito Federal</li> </ul>                             |
| Liberalización democrática (1990-1996).                                                             | Integral.       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de derechos ciudadanos.</li> <li>• Sistema electoral. Ciudadanización, autonomía y profesionalización.</li> <li>• Condiciones de competencia.</li> <li>• Sistemas de partidos y representación política.</li> <li>• Democratización del Distrito Federal.</li> </ul> |

En términos generales, puede afirmarse que las reformas constitucionales referidas bien reflejan las etapas históricas con las que la vida política en el país se fue estructurando en los años posteriores al movimiento revolucionario de principios del siglo pasado, fuente histórica originaria de nuestra Constitución.

A su vez, puede también señalarse que las reformas que reconocemos lo fueron de dos tipos: específicas, pues atendieron cuestiones concretas adicionando o modificando en formas distintas el texto constitucional, o bien integrales, pues alcanzaron a impactar de manera general, sino es que holística, al sistema político o electoral-representativo en su conjunto.

En otras palabras y acorde con las ideas expuestas páginas atrás, la norma constitucional es una que a la vez ordena y da proyección a la vida nacional que regula como disposición suprema. De esta manera, las reformas constitucionales subsecuentes hubieron de dar cuenta tanto de los cambios que

la sociedad iba experimentando como de las transformaciones que exigía su desarrollo.

*La época posrevolucionaria de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946)*

Así, mientras la Nación mexicana reorganizaba su vida civil, económica y política, el Constituyente Permanente fue estableciendo las bases de un nuevo Estado: fuerte en su centralidad política y definido en un diseño institucional adecuado para la incipiente o de plano inexistente *polis* en la Federación y sus regiones.

Fueron los años del segundo cuarto del mil novecientos. En ese entonces México, como buena parte del mundo occidental y de la América Latina, asumió un perfil donde el Estado cobró una notoria centralidad en y para la vida social, cultural, económica y, naturalmente, política. Todo o casi todo pasaba por los conductos estatales y era sometido a la idea, entonces prevaleciente en países como el nuestro, de que el desarrollo era un estadio que podía procurarse con políticas públicas *ad hoc*, de corte keynesianas, y de índole expansiva y proteccionista a la vez.

Era un país y un mundo donde la sociedad adquiriría una novel notoriedad, señalada incluso por algunos como la “rebelión de las masas”,<sup>11</sup> en el que las corporaciones ocupaban el papel central, casi exclusivo, del espacio público y en el que las transformaciones culturales y la naciente interdependencia de las naciones necesitaba de países bien organizados y dispuestos.

Para ello, obviamente se requería de una ingeniería institucional propicia que la Constitución Política fue proveyendo a los Estados Unidos Mexicanos. El dilema no era entonces abrir los cauces de lo que ahora, casi un siglo después, llamamos un régimen democrático. El desafío era construir instituciones nuevas y eficaces para un país que estaba reinventándose en un contexto de trascendente transformación, no sólo en su dimensión política, sino también en su ámbito cultural, social, económico y en su inserción en el contexto internacional, por cierto sujeto a grandes reacomodos estratégicos que dieron cuenta incluso de dos guerras mundiales en el período.

En ese entonces era más urgente definir el sistema institucional indispensable, que incluso fue reconocido como necesidad y anunciado por la clase política a finales de los años veinte, en sustitución del régimen de caudillos prevaleciente. La tarea no sería sencilla, pues junto con las instituciones que regulaban la Constitución y las leyes, había que establecer las reglas

<sup>11</sup>Nos referimos, obviamente, a la célebre obra del filósofo español José Ortega y Gasset, tan leído como mal interpretado.

que dieran estabilidad al régimen político y con ello sentaran las bases para generar las expectativas económicas propiciadoras del anhelado desarrollo económico. A una y otra cosa se dedicó la clase política de la época, distribuida en una cantidad considerable de coaliciones posrevolucionarias que poco a poco fueron agrupándose en torno al nuevo sistema de ordenación política.

Fueron los años en los que se construyeron instituciones políticas clave para el país, como el presidencialismo y el partido hegemónico, pero también instituciones culturales como la Secretaría de Educación Pública en 1921, o económicas como el Banco de México en 1925. Algunas de ellas tuvieron un asidero explícito en la Constitución y otras, en cambio, tuvieron un carácter informal, no por ello menos institucionalizado. En todo caso, lo que el Constituyente Permanente procuró fue establecer las reglas generales de la operación completa del nuevo sistema posrevolucionario, naturalmente incluidas las políticas. A ello se dedicaron las reformas constitucionales y las modificaciones legales correspondientes.

Fue en el pronto año de 1918, inmediato posterior a la promulgación constitucional, cuando se establece la “Ley para Elecciones de Poderes Federales”. En ella se señaló el secreto del sufragio y se incorporaron los principios revolucionarios de no-reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio. Se consideraba como ciudadanos a varones mayores de 21 años de edad si eran solteros, o 18 años si eran casados, en pleno ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. Es pertinente mencionar nuevamente que la percepción del concepto *ciudadano* excluía a la mujer, al mismo tiempo que condicionaba la edad para los hombres a través de un requisito en su estado civil, a pesar de un señalado pretendido carácter universal en el sufragio.

Las escasas reformas constitucionales subsecuentes en el período partieron de la base de 1917 y la legal de 1918, para fijar las coordenadas en las que se organizó el poder presidencial y las formas de la representación política. Todas ellas tuvieron un carácter específico pues se orientaron a establecer o modificar disposiciones concretas, sin que ello sea en demérito de su importancia histórica.

En 1927 se inició el proceso reformista modificándose la duración del cargo de Presidente de la República a cuatro años y sin posibilidades de reelección en el período inmediato. También se amplió a un año el requisito de separarse del cargo público que eventualmente se ocupara, antes de la elección presidencial.

Para el año de 1933 se reafirmó el principio de no-reelección absoluta para Presidente de la República y gobernadores, mientras que los presidentes municipales, regidores, síndicos propietarios y legisladores federales y locales

quedaron impedidos para ser reelectos de manera inmediata. La elección de diputados se realizaría cada tres años. Los gobernadores de los estados no podrían ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, aun cuando se separasen definitivamente de sus cargos. Asimismo, se estableció que en caso de falta absoluta, el Congreso, erigido en Colegio Electoral, nombraría al Presidente de la República –interino o sustituto– convocando en todos los casos a elecciones. En una reforma previa, en 1927 el período presidencial se había ampliado a 6 años, mismo lapso que en 1943 se fijó también para los gobernadores de los estados.

Por su parte, en 1928 se redujo a siete el número mínimo de diputados en las legislaturas locales. Aquí la base de 60,000 habitantes, dispuesta en 1917, para elegir a un diputado propietario, se amplió a 100,000. Cabe mencionar que esta cifra se amplió a 150,000 en 1942; a 170,000 en 1951; a 200,000 en 1960; a 250,000 en 1972, hasta que en 1977 se establecieron los diputados de representación proporcional o plurinominales, pasando de 100 a 200 en 1986, en adición a los 300 diputados uninominales.

De esta forma, en el período quedaron establecidas las reglas básicas de la representación popular en la República, al tiempo que se fijaron las condiciones fundamentales para el ejercicio y permanencia del Poder Ejecutivo, asunto que había originado múltiples controversias y francos enfrentamientos políticos e incluso armados.

*El período de la estabilidad posrevolucionaria;  
entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972)*

Diseñados y establecidos los parámetros básicos del entramado institucional y político del régimen posrevolucionario, hubo que darles proyección y ajuste con los nuevos tiempos y condiciones históricas. Ése es el período que corre de la década de los años cuarenta y hasta bien entrada la de los años setenta. Alrededor de 30 años, conocidos en México como de desarrollo estabilizador o del “milagro mexicano”.

Fue una época en la que México, junto con el mundo y la América Latina, conoció el momento propiciador de la post segunda guerra mundial y la reconstrucción europea y hegemónica del planeta. Tiempos en que la “guerra fría” estableció, junto con la coexistencia pacífica de las potencias, un marco global favorable a la demarcación de zonas de influencias estratégicas en las regiones del mundo, y de espacios económicos y políticos protegidos en los países.

Fueron los años del nacionalismo revolucionario en México, coincidente en el tiempo y en algunos rasgos con regímenes como el de Getulio Vargas en Brasil y de Juan Domingo Perón en Argentina, aunque en el caso de

nuestro país la institucionalización y la existencia de un partido hegemónico con reglas claras para procesar los relevos del poder le dieron una estabilidad mayor, y lo diferenciaron del extremado personalismo característico de los casos sudamericanos. En esos años la representación política acabó por encauzarse en las organizaciones corporativas. No eran los representantes populares electos de manera directa los que llevaban a los cuerpos legislativos las demandas de sus representados, sino los dirigentes de las centrales obreras y campesinas, encuadradas en el partido oficial, las que organizaban y daban voz a las demandas sociales, al tiempo que garantizaban la condescendencia y disciplina de sus respectivos sectores respecto al régimen político.

Fue el momento histórico en el que el Estado posrevolucionario mexicano sentó sus reales y los agotó. En esos años, la economía mexicana creció como nunca antes (y nunca después, hasta ahora), la sociedad se tornó de rural a urbana, la cultura migró de lo campirano a lo ciudadano y de lo tradicional a lo vanguardista e iconoclasta. Este período fue uno de enormes transformaciones que, a decir de dos historiadores ampliamente reconocidos, supusieron “cambios en la estructura social de México (...) que no tienen precedentes en la historia del país”.<sup>12</sup> Todo ello debía afectar al espacio público de la política y lo afectó.

El período se inicia con la reforma específica de 1946, cuya trascendencia es notable. En ella, se concibió a la democracia no sólo como estructura jurídica y régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Breve, pero radical, reforma que sitúa en un plano inédito hasta entonces a la vertebración de la democracia constitucional mexicana.

Si la democracia habría de ser un sistema de vida, la Constitución debería orientarse a procurarlo, estableciendo un muy amplio género de disposiciones orientadas a la regulación de los procedimientos políticos, pero también a las condiciones sociales y hasta económicas que las hicieren posibles. De esa pretensión aspiracional normativa y de su subsecuente discusión política aún no salimos, ni quizá lo haremos jamás, dada la elevada pretensión del enunciado constitucional.

Pero por lo pronto, con semejante faro se han guiado las reformas posteriores orientadas no sólo al ámbito estrictamente político de los procedimientos del Estado, sino también a zonas sensibles de la Nación como su pluriculturalidad y el anclaje originario de sus pueblos indígenas, tanto como la protección de los derechos humanos y el acceso a la información pública

<sup>12</sup>Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5a ed, México, Cal y Arena, 1991, p. 206.

por parte de sus ciudadanos o los mecanismos de planeación democrática y rectoría estatal.

Con esta reforma se inicia un período de cambio constitucional y legal en el país que, como ya se adelantó, habría de definir el rostro de sus procesos políticos y electorales hasta bien entrada la década de los años setenta. De hecho, puede insistirse en que esta reforma y sus implicaciones políticas acompañaron todo el proceso económico y social que le significó al país una intensa etapa de industrialización, un acelerado proceso de urbanización y un significativo cambio social y cultural que daría lugar a la expansión de la denominada “clase media”, con todo y sus ímpetus y reclamos modernizadores.

Como se verá a continuación, en estos años se establecen, con sus determinantes y limitantes históricas, modificaciones relevantes para la universalidad del voto al consagrarse el sufragio femenino, la ampliación de la base ciudadana con la reducción de la edad necesaria para ejercer el voto activo y pasivo, la conformación de un sistema de partidos, así como para la institucionalidad democrática, con la creación legal de un registro nacional de electores, instrumento indispensable para la operación de procesos electorales modernos y legítimos.

### *La ampliación de los derechos ciudadanos*

Dos asuntos destacan en estas reformas específicas: la ciudadanía reconocida a las mujeres y la correspondiente consecución de su voto activo y pasivo, y la ampliación de la edad ciudadana que otorga un mayor margen al voto activo y pasivo de los jóvenes. Como se estimará, nos referimos a dos reformas que daban cuenta y posibilidades de mayor expresión a una sociedad que se iba haciendo más compleja, plural y moderna; donde los espacios públicos reservados antaño a los varones adultos fueron cediendo su lugar a mujeres que comenzaban a poblar con mayor beligerancia los ámbitos social, laboral, cultural y luego político, junto con la emergencia de una población crecientemente infantil y juvenil. Todo ello, al tiempo que se expandía una clase media urbana más ilustrada que, como siempre, habría de reclamar para sí mayores espacios de representación y participación.

En 1947, se otorga el derecho de voto a la mujer en las elecciones municipales, lo que representó un gran paso hacia la universalidad efectiva del voto en el país. Es en 1953, sin embargo, cuando se asienta la igualdad jurídica ciudadana del hombre y la mujer al concederles expresamente a ambos el carácter de ciudadanos de la República.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>En 1937 el presidente Cárdenas promovió una reforma constitucional para otorgar el derecho al voto a las mujeres en las elecciones federales. La iniciativa se aprobó en el Congreso de la Unión y en la mitad más uno de las legislaturas locales, con lo que se cumplía el

Las reformas del 1947 al artículo 115 y la posterior del 1953 a los artículos 35 y 115 constitucionales abrieron en definitiva la puerta para lo que entonces seguía siendo un tema de gran controversia: el voto activo y pasivo de la mujer. Frente a una lucha femenil de décadas, sobre todo localizada en espacios locales de diversas regiones del país, y aun frente a la resistencia de grupos de interés y presión de gran peso, la Constitución fijó en su referido artículo 35: “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos...”

Más tarde, a finales de la década de los sesenta, se realizarían las reformas constitucionales que darían mayor espacio de participación y representación a los jóvenes. Tampoco estas iniciativas se dieron sin un contexto histórico propiciador. Desde los años cincuenta, y sobre todo en los sesenta, la sociedad mexicana experimentó trascendentales cambios, entre ellos el definitivo proceso de su urbanización, el crecimiento casi explosivo de su población y la expresión de pautas culturales mucho más liberales que el régimen político que las intentaba controlar.

Pero más aún: de manera sincrónica con otras sociedades del orbe, los últimos años del 1960 conocieron la efervescencia de movimientos juveniles de enorme impacto en la cultura, la sociedad y la política nacionales. El conocido movimiento estudiantil de 1968 y su criminal represión el 2 de octubre son una buena referencia al tipo de condiciones prevalecientes que reclamaban la apertura de los espacios políticos y la inclusión en ellos de parte de sectores juveniles.

De esta forma, el 22 de diciembre de 1969, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la nueva redacción del artículo 34 constitucional que entonces disponía como requisito para adquirir la ciudadanía el “haber cumplido 18 años”, superando las restricciones de la anterior redacción que establecía “haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son”.

Pero la ampliación del derecho político pasivo de ser votado quedaba aún reservado a aquellos ciudadanos que hubiesen cumplido los 25 años, en el caso de las elecciones para diputado y los 35 años para las elecciones de senadores. No fue hasta 1972 cuando se reduce la edad para ser candidato a diputado, pasando de 25 a 21 años; y la edad para ser candidato a senador que de 35 se fija en 30 años.

---

requisito para la reforma constitucional. Empero, debido a las circunstancias políticas de la época, el Congreso de la Unión no hizo el recuento de las aprobaciones en las diputaciones de los estados y no se hizo la declaratoria de reforma constitucional, con lo que el voto femenino se mantuvo como aspiración. Las reformas de 1947 y 1953 se hicieron sin tomar en cuenta el proceso inconcluso de 1937.



## *La ampliación de los procedimientos de representación y la consolidación de sistema de partido hegemónico*

Junto a estas reformas inclusivas y aperturistas de alcance social, en este período el sistema constitucional posrevolucionario conoció otra reforma específica de la mayor trascendencia para la vida política de la Nación: la creación de los diputados de partido y, con ello, el origen de la representación pluralista en el Congreso de la Unión y, posteriormente, en los congresos locales de la Federación.

Como se ha indicado antes, hasta el año de 1963 la representación política de la soberanía popular en el Congreso de la Unión se configuraba con la elección de dos senadores por cada entidad federativa y un diputado por cada determinada cantidad de habitantes a representar. Después de la base de representación de un diputado por cada 60,000 habitantes que disponía el texto constitucional del 1917, dicha proporción se amplió hasta 200,000 en 1960.

Con el paso de los años y las décadas, como se referirá más adelante, dicho sistema de representación se ha ido ampliando y haciendo más complejo hasta el punto de asentarse en un sistema mixto que modera la sobrerrepresentación legislativa e impacta al conjunto del esquema bicameral.

Fue con la reforma al artículo 54 constitucional en 1963 que el sistema de representación comenzó su transformación cualitativa para dar paso no sólo a una mayor representación de *habitantes*, que después serían acotados por *ciudadanos* inscritos en un padrón electoral, sino también para permitir una mejor representación de la creciente pluralidad política de la sociedad. La nueva norma disponía que “todo partido político nacional, al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos”. Al mismo tiempo la nueva redacción constitucional limitaba el derecho a obtener representación a través de los diputados de partido a la condición de que el partido respectivo no lograra la mayoría de votos en 20 o más distritos electorales.

Años después, en 1972, una nueva reforma constitucional específica incluye la disminución al uno y medio del porcentaje de la votación total para tener derecho a diputados de partido y se aumenta a 25 el número de diputados por cada medio por ciento de los votos obtenidos. En la reforma de ese año, el término “votos obtenidos” se sustituye por el de “votos emitidos”.

Esta disposición, que experimentaría adecuaciones sucesivas con el paso del tiempo hasta llegar a la figura de diputados de representación proporcio-

nal en 1977, e incluso después, le permitió a la Constitución corresponderse con las nuevas circunstancias de la política nacional, a las que dio un nuevo marco de desarrollo.

Los diputados de partido permitieron una representación política legislativa que la realidad política del país y sus regiones no permitía de otro modo. Después del período inmediatamente posterior al proceso revolucionario, el sistema político resultante se organizó sobre la base de una imperiosa necesidad centralista que vio su forma de realización ideológica y práctica en la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929) que dio origen al Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y después al Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946)

Todo o casi todo en la política del país cabía y podía haber dentro de esta estructura partidaria que, junto con el presidencialismo, se convirtió en la piedra de toque sobre la que descansaba el funcionamiento de los procesos políticos que regulaba el Estado y normaba la Constitución. En el extremo, la Nación entera debía sentirse representada en esta construcción partidaria. Sin embargo, las propias luchas internas dentro del sistema imperante y la expresión de otras opciones incluso partidarias requerían de una modificación a las reglas de operación de la vida política nacional que encontraron asidero, precisamente, en la reforma constitucional del artículo 54 en 1963.

De esta necesidad histórica dieron cuenta, por ejemplo, las discutidas elecciones presidenciales de 1940 y 1952 en las que los candidatos Juan Andreu Almazán y Miguel Henríquez Guzmán, ambos generales, quienes disputaron con gran intensidad la Presidencia a los candidatos “oficiales”. Pero también ello se acreditó con el reforzamiento que se otorgó al incipiente sistema de partidos en el que, junto con el partido de la revolución, concurrían formaciones partidarias históricamente opositoras, como las que representaban el proscrito Partido Comunista de México, creado a finales de los años veinte, y el beligerante Partido de Acción Nacional (PAN, 1939) o los funcionales Partido Popular (PP, 1948) que después se transforma en Partido Popular Socialista (PPS, 1960) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, 1954).<sup>14</sup>

A partir de la elección de 1964, con los diputados de partido, se lograba, a la vez, ampliar los cauces de la vida política de la Nación y avanzar en la funcionalidad de un sistema político donde la hegemonía de las coaliciones gobernantes y su partido político encontraban un contexto adecuado para su realización:

<sup>14</sup>Una obra ya clásica en el estudio de esa etapa, en la que se pueden encontrar datos de cómo la reforma de 1953 impactó en el crecimiento de los diputados provenientes de partidos de oposición, en Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.

En términos de los efectos inmediatos del sistema de diputados de partido, las reformas electorales de 1963 parecen muy exitosas. Satisficeron las demandas de una oposición exhausta electoralmente, la cual pronto asimiló el cambio y se preparó para jugar bajo las nuevas reglas. Las diputaciones de partido ofrecieron un incentivo atractivo para las dirigencias nacionales de los partidos de oposición para que presentaran candidatos e hicieran campañas en tantos distritos como les fuera posible. Bajo las nuevas reglas electorales, había 20 escaños en juego, y para obtenerlos cada voto contaba, incluso si los candidatos individuales no ganaban la mayoría en sus distritos. Los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 1964 mostraron que la reforma había comenzado a funcionar inmediatamente después de su puesta en vigor. Los candidatos opositores emergieron en cada distrito electoral. La siguiente elección legislativa confirmó la nueva tendencia que las diputaciones de partido imprimían en los partidos de oposición. Las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados habían atraído habitualmente menos candidatos de oposición; sin embargo, en 1967 no hubo un solo escaño que no fuera disputado. El incentivo provisto por las diputaciones de partido probó ser lo suficientemente fuerte para garantizar que los distritos uninominales tuvieran otra opción distinta al candidato del partido incumbente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados. (Nacif, 1996: 18)

### *Crisis y transición (1972-1990)*

Pero todo este esquema de ordenación política que resultó altamente funcional durante décadas, entró en crisis con el arribo de la década de los setenta, con un prolegómeno especialmente intenso: el movimiento estudiantil de 1968. De hecho, puede afirmarse que entró en crisis todo el sistema societal adoptado en México durante el período posrevolucionario. Fue una crisis que maduró durante los años setenta y se expresó con gran intensidad durante los ochenta, conocida para América Latina por los economistas como la “década perdida”, dado que en esos años la región experimentó un crecimiento económico con tasa cero.

En el mundo, los años setenta comenzaron con el rompimiento en 1971 del esquema de cambio financiero adoptado en Bretton Woods al término de la segunda guerra mundial, que fijó el patrón oro con el dólar estadounidense, con el que se habían normado hasta entonces los intercambios occidentales del sistema financiero; y con la crisis del petróleo en 1973, que dio origen a la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) y al registro de poco menos de una década de alza continua en los precios del principal producto de exportación mexicano.<sup>15</sup> Poco des-

<sup>15</sup>Para una revisión exhaustiva de este contexto y, en general, para una revisión del contexto histórico en el que transcurre este período y el subyacente proceso de cambio po-

pués vendría la derrota de las tropas norteamericanas en Vietnam (1975) y la renuncia del presidente estadounidense Richard Nixon con motivo del escándalo de *Watergate* (1977), ello enmarcado por el golpe militar contra el presidente Salvador Allende en Chile (1973) y el triunfo de la insurrección sandinista en Nicaragua (1979), entre otros sucesos destacables.

En México, los años setenta arribaron con una nueva y temprana reprensión estudiantil el jueves de Corpus del 10 de junio de 1971; con la aparición, reproducción y agregación de grupos guerrilleros en zonas rurales, pero también urbanas; con el registro en 1976, por primera y única vez en la historia posrevolucionaria, de un solo candidato presidencial; y con un también inédito enfrentamiento de la coalición política gobernante con grupos destacados del sector empresarial, acompañado de una manifiesta erosión del control corporativo ejercido por el partido hegemónico a través de sus centrales obreras y organizaciones populares. Fueron los años en los que se gestó y se desarrolló una verdadera disputa por la Nación.<sup>16</sup>

Como ocurrió al inicio del período anterior, la suma de todos estos factores de cambio propició, y quizá reclamó, ajustes en la vida política de la Nación que se expresaron y potenciaron con las reformas integrales que la norma superior de la Constitución experimentó a finales de los años setenta y hasta finales de los ochenta.

No parecía ser tiempo ya para reformas específicas. El agotamiento de todo un modelo de desarrollo adoptado y seguido durante décadas reclamaba una iniciativa de mayor alcance. Ya no había condiciones nacionales ni internacionales para preservar con algunos cambios todo un esquema basado en la centralidad casi exhaustiva del Estado, y la operación en su interior del presidencialismo mexicano y su partido hegemónico, como se conocía hasta entonces. Era necesario emprender una reforma integral que sentara y proyectara las nuevas bases de funcionamiento del sistema político mexicano.

A ese propósito se orientaron las reformas emprendidas desde 1973 y particularmente en 1977 y 1986. En resumen, pueden señalarse cuatro como sus ámbitos de aplicación material: 1. la constitucionalización de los partidos políticos; 2. la transformación del sistema de representación política, 3. el inicio de la jurisdiccionalidad político-electoral y la, entonces, afirmación de la rectoría gubernamental de sus procesos, y 4. el también inicio de la democratización del Distrito Federal. Al final y como podrá apreciarse, las reformas emprendidas en este período tuvieron un claro resultado aperturista, no exento de matices

---

lítico en México debe consultarse: Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.

<sup>16</sup>Un libro de referencia obligada para estudiar las coordenadas de este momento histórico es, precisamente: Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

contradictorios, y abonaron a favor del proceso de liberalización y transición política experimentado en la década de los años noventa.

### *La constitucionalización de partidos políticos*

En el año de 1972, una nueva reforma constitucional específica disminuyó el porcentaje de votación que se exigía a los partidos políticos para asignárseles los denominados “diputados de partido”, quedando en un y medio por ciento, porcentaje que permitió una mayor representación de partidos minoritarios dentro del Congreso. De este modo los espacios de la oposición aumentaron, pues anteriormente el número máximo de diputados de partido era de 20 y con esta reforma se aumentó a 25.

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral. En ella los partidos políticos eran referidos de la siguiente forma:

Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política. ...concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

Esta reforma legal fue el antecedente de lo que vendría poco después: la constitucionalización de los partidos políticos, con la que se fijaba en la Norma Suprema Constitucional su naturaleza y el orden jurídico que les da forma y los regula.

No hay que olvidar que el texto original de la Constitución de 1917 no incluyó la denominación de “partido político”. El artículo 9o de la Constitución de 1917 se refería exclusivamente, y como una garantía individual, al derecho de asociación política. Fue hasta la ya mencionada reforma constitucional específica de 1963, que se incorporó a la Constitución la referencia a los partidos políticos, en ese entonces vinculándolos con la referida figura de los “diputados de partido”.

Es entonces que en el año de 1977 se lleva a cabo una nueva reforma trascendental, similar por sus alcances a la anterior del año 1946 y a la posterior de 1996. En efecto, el 6 de diciembre de 1977, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se agrega al texto del artículo 41 constitucional cinco párrafos, conteniendo en síntesis lo que a continuación se cita:

- “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.
- “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.
- “Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las reformas y procedimientos que establezca la ley”.
- “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

De esta forma, la Constitución y el Estado con ella, reconocen el estatus jurídico de los partidos políticos, cuya carta de naturalización en la vida política había cobrado ya vigencia y cuyo primer reconocimiento se había producido con la reforma constitucional de 1963. A partir de ese momento, los partidos políticos estarían inscritos en un marco constitucional que en ese entonces les reconocía su carácter de entidades de interés público que, por tanto, tendrían acceso a diversas prerrogativas que poco a poco se fueron ampliando; les aseguraba su papel central en la conformación de los poderes públicos y los espacios de representación política; les disponía de un acceso permanente a los medios de comunicación social y no únicamente durante los procesos electorales; y les potenciaba su carácter nacional e integrador al establecer explícitamente su derecho para participar en los comicios estatales y municipales.

### *Los cambios en el sistema de representación política*

Al mismo tiempo que consagró el reconocimiento constitucional de los partidos, la reforma de 1977 introdujo un cambio fundamental en la integración del sistema de representación federal. Con esta reforma desapareció el esquema de “diputado de partido” de 1963, y se dio lugar a un sistema mixto con dominante mayoritario. Junto con el sistema de mayoría uninominal, por cada uno de los distritos electorales en el país, se estableció la elección de diputados por el sistema de representación proporcional; a cada partido le correspondería un número determinado de diputados en función de la votación que obtuviese, señalándose para este propósito la división del país en circunscripciones y registrando cada partido listas específicas por circunscripción.

La ley fijaría el procedimiento específico de asignación, aunque el artículo 54 constitucional precisaba: que para beneficiarse de este régimen de representación los partidos debían tener como mínimo uno y medio por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en por lo menos cien distritos electorales postulando candidatos a diputados por mayoría relativa y no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Era hasta entonces cuando, los partidos que cumplían los tres requisitos mencionados, obtenían el número de curules en la Cámara de Diputados que les correspondía según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

Era un sistema mixto porque combinaba ambos criterios de elección y era predominantemente mayoritario, porque el mayor número de diputados en el Congreso debería provenir de la elección por mayoría en los distritos. En consecuencia de lo anterior, se establecía una demarcación territorial nacional de 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el sistema de listas regionales para los diputados de representación proporcional cuyo número total se fijó en 100.

De esta forma, con las respectivas modificaciones a los artículos 52 y 54 constitucionales, la Cámara de Diputados migró a una composición de 400 representantes: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En los hechos, la reforma implicaba elevar en 100 el número de escaños disponibles para los partidos de oposición, pues históricamente el PRI obtenía con regularidad más de 60 constancias de mayoría en cada elección federal, con lo que quedaba prácticamente excluido de la representación proporcional.

Con ello, comenzaría la adopción de diversas medidas legislativas que paulatinamente fueron acotando la conformación de mayorías en el Congreso y dando origen al fenómeno político que se ha dado en llamar de gobiernos *divididos o compartidos*, y que consiste en la aparición de equilibrios camarales y la presencia mayoritaria de un partido en el Poder Ejecutivo pero no así en el Legislativo.<sup>17</sup>

De igual forma, en 1977 se modifica el artículo 115 constitucional para federalizar este nuevo esquema de representación y establecer la proporcionalidad también en la integración de las legislaturas locales y ayuntamientos.

La reforma de 1977 tenía objetivos políticos claros. Era necesario crear condiciones para encauzar las nuevas demandas sociales a través de mecanis-

<sup>17</sup>Un ensayo fundamental para el estudio de este fenómeno en México se encuentra, en Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

mos legales y pacíficos. La ampliación de la representación tenía un objetivo democrático expreso e iba más allá de un simple intento de liberalización.

Lo que resulta único en los cambios en las instituciones electorales introducidos en 1977 es que fueron pensados en prosecución de ciertos efectos sobre los comportamientos no institucionales de los grupos radicales. El gobierno justificó las nuevas regulaciones electorales como una medida preventiva, dirigida a mitigar la amenaza de violencia social esgrimida por movimientos políticos que, no teniendo acceso a los comicios, se encontraban limitados a la acción política no electoral y clandestina. Se pretendía utilizar los incentivos institucionales para reorientar las actividades revolucionarias de minorías radicales hacia el menos amenazador objetivo de buscar puestos de elección popular... Así, la reforma política de 1977 se presentó como un esfuerzo institucional para incluir a estos movimientos y propiciar su participación en la política electoral y partidista. Aparentemente, la iniciativa alcanzó su objetivo. Cierta número de organizaciones de la izquierda revolucionaria fueron “incorporadas al sistema”, en la medida que se les concedió el reconocimiento legal como partidos y comenzaron a registrar candidatos a la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1979. (Nacif, 1996: 21)

En 1986 una nueva reforma constitucional amplía a 200 los diputados de representación proporcional en adición a los 300 diputados de mayoría relativa y fija nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales, todas ellas reglamentadas en la ley de la materia.

En síntesis, los cambios introducidos en 1986 consistieron en la modificación al artículo 52 según la cual se aumentó de 100 a 200 diputados de representación proporcional, con lo cual la Cámara se pasaba a integrar con 500 diputados; y la reforma al artículo 54 con la que la asignación de diputados de representación proporcional se volvió posible para todos los partidos políticos, eliminándose la restricción de no obtener un determinado número de constancias de mayoría distritales y fijándose, en cambio, un número máximo de 350 curules a obtener por ambos principios por cada partido político.

### *Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales*

Las reformas constitucionales de 1977 y 1986 también se dedicaron a otros dos aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema político, llevando a la Constitución disposiciones superiores sobre: la calificación de la validez de las elecciones y la correspondiente solución de controversias, y la rectoría gubernamental de todo el proceso, en su fase administrativa.

En la reforma de 1977, la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso continúa en la potestad de cada Cámara, pero se dispone en el



artículo 60 constitucional que en el caso de la Cámara de Diputados se integraría un Colegio Electoral constituido por 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 presuntos diputados de representación proporcional, haciendo con ello congruente el esquema de autocalificación con el de integración por sistema mixto. De igual forma, se encomendaba a la Comisión Permanente del Congreso la calificación de la elección de senadores por el Distrito Federal.

Por su parte y ante las eventuales controversias electorales, en 1977 se acepta la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo con ello el antecedente de lo que después sería el amparo constitucional de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Pero esta inclusión, sin duda innovadora, tendría acotaciones importantes: los partidos podrían hacer valer el recurso de reclamación en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero la eventual resolución de la Suprema Corte tendría sólo efectos declarativos, no vinculatorios. Por otro lado, la nueva redacción del artículo 97 constitucional disponía la facultad de la Suprema Corte de Justicia para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”, con lo cual se sujetaba la acción jurisdiccional al hecho de que el proceso electoral en su conjunto quedara en duda.

En 1986 se modificaron sustancialmente los términos de lo dispuesto en 1977. En ese año se establece que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, y no sólo los 100 presuntos diputados previstos en 1977. Al mismo tiempo, se determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se instalara con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, así como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

Con relación a la naciente jurisdicción electoral, la reforma de 1986 dio inicio a la creación de un sistema institucional autónomo al derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y crear un Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Un estudio exhaustivo de la evolución experimentada en el país en materia jurisdiccional electoral se encuentra en Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.

Por otra parte, el último párrafo del nuevo artículo 60 de la Constitución introdujo un elemento destacable: se precisó que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondía al Gobierno Federal y a la ley reglamentaria fijar la corresponsabilidad de los organismos electorales, los partidos y los ciudadanos.

Este es un dato de la mayor importancia, pues parece una respuesta de autocontención o franco atrincheramiento ante la emergencia de una sociedad civil y política cada vez más beligerante, cuyas expresiones en la movilización social después de los sismos de 1985 y en la resistencia civil en el norte del país ante los que se consideraban elecciones locales abiertamente fraudulentas, parecían anticipar los fuertes movimientos partidarios opositoristas de finales de la década de los ochenta. Con esta rectoría gubernamental, que no estatal, de los procesos electorales federales se establecía, en los hechos, un control político partidista de gran calado sobre los procesos políticos de una sociedad que experimentaba todo el peso de una crisis económica y política de enormes proporciones.

### *La apertura política en el Distrito Federal*

En el período de las décadas de los setenta y ochenta, también se adoptaron dos reformas que de alguna manera quedaron pendientes, aunque con distinto destino: nos referimos a la adopción de las figuras de referéndum e iniciativa popular en la reforma de 1977 y a la reforma política del Distrito Federal emprendida en 1986, y que después sería retomada en la década de 1990.

En 1977, el referéndum y la iniciativa popular fueron incluidas en el artículo 73 constitucional, restringiendo su aplicación a lo relativo a la legislación que respecto al Distrito Federal dispusiera el Congreso de la Unión, por lo que a la letra se estableció: “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Por su parte, la reforma de 1986 dispuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicha Asamblea estaría integrada por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 de representación proporcional, conforme a la norma federal adoptada desde 1977. Al igual que las Cámaras de Diputados y Senadores, la Asamblea se constituiría en su momento en calidad de Colegio Electoral con el propósito de calificar la elección de sus integrantes. El artículo 73 constitucional fijó sus facultades en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, todo ello sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, que se reafirmó como órgano legislativo para el Distrito Federal.

## *Liberalización democrática (1990-1996)*

Los primeros años de la década de 1990 habrían de marcar una nueva etapa de intensos cambios constitucionales y reglamentarios que abonaron a la ampliación de la vida democrática en el país y a la consolidación de su expresión constitucional normativa, tema materia de esta disertación.

De hecho, durante el primer lustro de la década, se hizo énfasis en una circunstancia histórica acreditable desde finales de los años setenta: cada elección federal se llevaba a cabo al amparo de un ordenamiento legal reformado y bajo la administración de una autoridad electoral distinta, bien porque se formaba un nuevo órgano o bien porque su integración variaba sustantivamente, como fue el caso del Consejo General del recién creado Instituto Federal Electoral.

Al iniciar la década de los noventa el país se encontraba con una noticia fundamental: todo el sistema político creado en el régimen posrevolucionario había llegado definitivamente a su fin, a lo que por cierto habían contribuido notablemente las reformas constitucionales del período anterior. En un renovado ejercicio de homeóstasis política, el sistema debía adecuarse para dar curso a las nuevas circunstancias históricas que reclamaban abrir causas suficientes a la nueva pluralidad política, a la expresión de fuerzas partidarias ampliamente beligerantes que iban tomando cada vez mas espacios en los niveles locales y nacionales de representación política. También había de prepararse para revertir los signos de deterioro del tejido social e institucional que se estaban suscitando a la par del paulatino pero sostenido cambio de régimen político.

De esta forma, la década de los noventa conoció sucesivas reformas constitucionales y legales que modificaron de manera integral y radical el ámbito de la vida político-electoral de la Nación, y abonaron definitivamente a su democratización.<sup>19</sup>

### *El sistema electoral; ciudadanía y autonomía*

En las reformas de los años noventa, se precisó que la organización de las elecciones en México es una función estatal, superándose la adscripción gubernamental que había dispuesto la reforma de 1986. Un aspecto del todo relevante es que en la reforma de 1990 la disposición constitucional referida a la organización de las elecciones federales pasó del artículo 60 al artículo 41,

<sup>19</sup>Una referencia fundamental en el estudio de este período y su contexto histórico, es Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

con lo que los procesos electorales se vinculan orgánicamente con el ejercicio de la soberanía nacional y, con ello, se abona en el carácter democrático y popular –ciudadano de su práctica.

Sin embargo, la centralidad normativa y operativa de los procesos electorales al inicio de la década, continuaba bajo la égida del gobierno federal. En 1990, se estableció que dicha función sería ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y a través de un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y el profesionalismo. El IFE contaría con un Consejo General como máximo órgano de gobierno, que sería presidido por el Secretario de Gobernación.

Al mismo tiempo, la reforma de ese año estableció un tribunal autónomo para conocer las impugnaciones, se definieron nuevas bases para la elección y asignación de los diputados plurinominales y se fijó como obligación del ciudadano inscribirse en el Registro Federal de Electores, con lo que las elecciones contaron con una instancia jurisdiccional propia y un instrumento moderno e indispensable para su eficaz organización.

Con una nueva reforma en 1993, se dispuso que la declaración de validez de las elecciones correspondiese en cada distrito y en cada estado, así como en el país para las listas plurinominales, al organismo previsto en el artículo 41 como autoridad administrativa: el Instituto Federal Electoral. Las impugnaciones procederían entonces ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, siendo definitivas e inatacables las resoluciones emitidas sobre la calificación de las elecciones de diputados y senadores. A su vez, el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales se sujetaría a lo dispuesto por la ley.

En el año siguiente de 1994, México se encuentra con hechos inéditos e insólitos en la época posrevolucionaria: el 10 de enero se registra un levantamiento indígena en el estado de Chiapas y el 23 de marzo es asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, al finalizar un evento proselitista en la fronteriza ciudad de Tijuana. Estos hechos están enmarcados por diversos actos de violencia que no correspondían en forma alguna con la dinámica de la vida política en el país y menos en circunstancia tales en que coincidieran con pocos meses de distancia.<sup>20</sup>

Era urgente un nuevo arreglo político en el país y una decisión clara de las fuerzas políticas por encontrar un cauce institucional que evitara un deterioro irreversible de la vida nacional. En ese marco, los partidos polí-

<sup>20</sup>Con una proximidad de escasos meses, habían sido asesinados también el Obispo de Guadalajara y el Secretario General del Partido Revolucionario Institucional.

ticos y el gobierno federal signan un pacto político nacional, tras del cual se produce una nueva reforma electoral, constitucional y legal, antecesora directa de la reforma integral radical del 1996, con el que más adelante termina este estudio.

En ese año de 1994 se da lugar a la figura de los consejeros ciudadanos, como integrantes del órgano superior de dirección del IFE. Esta figura es clave en el proceso de ciudadanía y autonomía del órgano electoral federal, misma que poco a poco habría de irse replicando en las legislaciones y en el diseño institucional de los procesos electorales estatales en la República. El consejero ciudadano sustituye a la figura del consejero magistrado y se conforma como el antecedente del posterior Consejero Electoral.

Su principal característica, que se establece también como su principal virtud, es la de ser, precisamente, ciudadanos. Ya no se esperaba de los consejeros su carácter experto en la materia, aunque se siguen estableciendo conocimientos y experiencia previa como requisito de elegibilidad. Ahora se prefiguraba un perfil de ciudadanos independientes que le permitieran a la autoridad electoral conducirse con un criterio propio y plenamente autónomo. Por ello, en ese mismo acto legislativo se decide que los partidos políticos, que para entonces ya contaban con una representación y participación equitativa, concurren al órgano de gobierno electoral con voz pero sin voto, como lo harían también los representantes del Poder Legislativo.

Los consejeros ciudadanos habrían de ser electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados y a propuesta de las fracciones parlamentarias, como ocurriría con la sucesora figura de los consejeros electorales pero a diferencia de los antecesores consejeros magistrados, que eran designados a propuesta del Presidente de la República.

La autoridad electoral comenzaba así a establecerse como una institución de Estado y a quedar en manos de ciudadanos no sujetos a una dependencia orgánica con los partidos políticos y sus gobiernos.

Con este antecedente, llega la reforma electoral de 1996, orientada al aspecto electoral y previa a las elecciones de julio de 1997. Es ella una de las reformas constitucionales más amplia en la historia del país, por el número de artículos que se modifican, sólo superada por la de diciembre de 1994 en materia sobre seguridad pública y justicia.

En la reforma de 1996 se suprimió la participación del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral, quedando integrado su Consejo General por el consejero presidente, ocho consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y el Poder Legislativo, quienes concurren con voz pero sin voto, como se ha referido antes. De igual forma, se incorpora a los servidores públicos del IFE al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, considerando como sujetos de juicio

político al consejero presidente, a los consejeros electorales, al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral que entonces pasa a formar parte orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Precisamente, esta reforma constitucional concluye el diseño de un tribunal de plena jurisdicción en materia electoral y se dispone su ubicación al seno del Poder Judicial de la Federación. Su Sala Superior queda establecida en los términos de la anterior Sala de Segunda Instancia. Este tribunal se conforma como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Para el ejercicio de sus atribuciones funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales, una para cada una de las cinco circunscripciones electorales en las que se divide la geografía electoral nacional. La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

De igual forma, se suprime el caso de excepción referente a la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, facultándose a los partidos políticos para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, instrumento de enorme trascendencia en los equilibrios democráticos de los poderes en la República. Asimismo, se dispone que tanto las leyes electorales federales, así como las locales, se deberán promulgar y publicar con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán, con el propósito de confirmar la certeza, certidumbre y definitividad de los actos que lo conforman.

Con todo ello, quedaría integrado el sistema institucional del régimen electoral mexicano: con una máxima autoridad administrativa establecida en el Instituto Federal Electoral y una jurisdiccional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A ellas habría de agregarse, en 1994, por solicitud acordada por el consejo general del IFE y por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de ese año, a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, adscrita con autonomía técnica a la Procuraduría General de la República.

Para finalizar este apartado no puede dejar de insistirse en que otra de las reformas destacadas en 1996 fue la verificada sobre el artículo 116 constitucional, y la que respondió a dos situaciones principales: la primera en el sentido de que si bien se venía dando una lógica de fortalecimiento y liberalización de la democracia desde un ámbito federal, resultaba necesario construir una correspondencia en los esfuerzos y las instituciones en

los propios ámbitos estatales; y la segunda más orientada a la inexcusable observancia al régimen federal adoptado que, por su naturaleza demandaba la identidad de principios constitucionales y democráticos entre los espacios federal y los locales, por lo que igualmente se planteó como una necesidad el acompasamiento entre una democracia federal y una democracia de las entidades federativas.

Consecuencia de lo anterior, el artículo 116 estableció desde aquel momento que las Constituciones y leyes estatales deberían garantizar en materia electoral que: las elecciones se realizaran mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que la organización de las elecciones fuera por órganos autónomos que en su actuar observasen los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; que se establecieran tribunales para la resolución de controversias igualmente autónomos; que se establecieran sistemas de medios de impugnación para garantizar el respeto al principio de la legalidad y dieran definitividad a las etapas de los procesos electorales; que de manera equitativa se otorgara financiamiento público a los partidos políticos; que se propiciaran condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación sociales; que se determinaran toques de gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, y se establecieran mecanismos de control y vigilancia sobre los recursos públicos y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones respectivas; y, que se tipificaran delitos y determinaran faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

### *La ampliación de derechos ciudadanos*

En el año de 1992 se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y el ejercicio de los derechos políticos y civiles de sus ministros de culto, hecho con el cual se superan décadas de aversión y posterior coexistencia entre el poder político y el religioso. También con esta reforma se abona al sentido plural y tolerante del Estado democrático y laico de derecho, y de su democracia constitucional.

Con esta iniciativa, las posibilidades de la ciudadanía se continúan extendiendo, no sólo en su base material al incrementarse su número con motivo de sucesivas reformas que elevaron la cantidad de personas consideradas al ampliar el rango de edad admisible, sino también en su base social, pues se concede esta calidad a sujetos que habían sido expresamente discriminados. Desde esta perspectiva la concesión del voto a los ministros de las iglesias se corresponde muy bien con el nuevo talante constitucional de un Estado que avanza hacia la pluralidad y da un marco más propicio a la expresión efectiva del principio democrático de la tolerancia entre su sociedad. A ello

abonó también, sin duda alguna, la asunción de la Nación como una entidad pluricultural y basada en sus pueblos indios originarios.

En el año de 1993 se dan dos pasos más y fundamentales en esta dirección. En la reforma de aquel año, se establece como prerrogativa ciudadana la asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, y se suprime la referencia territorial al señalarse sólo la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, sin restringirlo a la sección electoral de empadronamiento, con lo que se abre paso a la posterior reforma legal electoral que hace posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, hecho que constituye una de las más radicales ampliaciones al ejercicio ciudadano del voto.

Al reconocerse la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos, el régimen constitucional mexicano asume plenamente el principio liberal democrático según el cual el ciudadano es el sujeto fundamental de la vida política, de la polis. Este punto en sí mismo significa el abandono definitivo del régimen corporativo históricamente determinado que marcó toda la vida política de la Nación en la era posrevolucionaria.

Por su parte, la eliminación de la restricción territorial al voto, lleva a señalar como prerrogativa de los ciudadanos en el artículo 35 fracción I la de “Votar en las elecciones populares” y como obligación en el artículo 36 fracción III indicando la de “Votar en las elecciones populares en los términos que marque la ley”. Con ello se abre la puerta a una experiencia absoluta y radicalmente inédita en el país: la emisión del voto fuera de las fronteras nacionales.

De esta forma el concepto de ciudadanía y la población incluida en él se amplían de manera plena. También se modifica el concepto de Nación, pues se asume que ésta, en la presencia de sus ciudadanos residentes, se expresa también fuera del territorio del Estado.

### *Sistemas de partidos y representación política*

Pero la década de los noventa no sólo supuso cambios integrales y de gran calado en el sistema electoral y la construcción de una ciudadanía democrática, también impactó al sistema de partidos y de representación política de manera radical. En este tramo, fueron dos los elementos que, a la postre, se atendieron: los términos de la competencia política interpartidaria y su correlativo en las posibilidades de la alternancia, aspecto, este último, central, aunque no suficiente, de todo régimen político democrático y que, hasta entonces, había estado ausente en el ejercicio del Poder Ejecutivo federal y buena parte de los espacios públicos de representación política en la Federación.



Abordemos primero las reformas dispuestas al sistema de representación política y dediquemos después unas palabras al tema específico de los términos de la competencia política interpartidaria.

La reforma de 1990 dispuso que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión calificara la elección de sus miembros manteniendo la figura de un Colegio Electoral, que determinara la elegibilidad y legalidad de las constancias otorgadas por la autoridad administrativa electoral. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con 100 presuntos diputados propietarios, con lo que dicha integración sufriría una nueva modificación.

En 1993 vuelven a establecerse nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales y se amplía el período de 4 a 6 años para los senadores, señalando que estos deberían de cubrir los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que se fija en 30 años como mínimo. El número de senadores para cada estado y el Distrito Federal aumentó de 2 a 4, de los cuales 3 serían electos bajo el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Con ello se buscó abrir la Cámara de Senadores a una mayor representación pluralista, que más tarde habría de profundizarse al introducirse la figura de senadores por la vía de elección plurinominal, siendo éstos electos en número de 32 en total y a partir de listas nacionales presentadas por los partidos políticos y, en su caso, sus coaliciones.

Como puede advertirse, esta última reforma significa un cambio cualitativo al régimen de representación política federada en la República, que incluso mereció en su momento un no muy extenso pero sí intenso debate público. El hecho es que esta iniciativa llevó a la Cámara de Senadores, hasta entonces integrada consuetudinariamente con el predominio de militantes de un solo partido político. Con ello, una nueva reforma constitucional abonaría a la integración pluralista de los Poderes del Estado.

En 1996 la reforma modificó a 2 por ciento el mínimo de votación requerida para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. También disminuyó a 300 el máximo de diputados que puede tener un partido político por ambos principios. En esta misma reforma se estableció un mecanismo novedoso basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político, con el fin de atemperar el fenómeno de la sobrerrepresentación política legislativa.

En estos años, el sistema de representación política avanzó en su pluralismo y también en la construcción de restricciones institucionales que van configurando un sistema de equilibrios, como el hecho de que, por disposición constitucional, ninguna fuerza política tiene ya posibilidad de contar con

mayorías calificadas que le permitan tomar por sí solas decisiones trascendentes para la Nación, como los son las propias reformas a la Constitución General de la República.

### *Condiciones de competencia*

Si las reformas constitucionales antecedentes habían permitido la ampliación de un sistema de partidos que concudiesen con un anclaje constitucional expreso y mayores condiciones de acceso a los cargos de representación y gobierno, tocaba ahora el momento de actuar sobre las condiciones político-institucionales en que lo hacían. Había que ajustar los términos y por tanto la operación de un sistema político definido por la existencia de un partido hegemónico y permitir condiciones de competencia cada vez mas equitativas. Así, durante la década de los años noventa, el Constituyente Permanente abonó a la democracia constitucional mexicana con reformas que atendieron el régimen de financiamiento de los partidos políticos, su fiscalización y el acceso a los medios de comunicación. Además de afinar el régimen institucional electoral que ha sido ya señalado.

Conviene enumerar, por tanto y con un ánimo a la vez recapitulador, la serie de reformas en las que se atendieron aspectos estrechamente relacionados con los partidos políticos y su ámbito de competencia electoral, así como a la existencia de las agrupaciones políticas nacionales, como organizaciones intermedias que permiten un mayor esfuerzo nacional a favor de la cultura cívica, la participación ciudadana y la formación e integración de las fuerzas políticas en el país.

En 1990, se modifican los artículos 50, 35 en su fracción III, 36 en su fracción I, 41, 54, 60 y 73 en su fracción VI. Una segunda reforma se presenta en septiembre de 1993, con siete modificaciones en los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 en su fracción I y el 100. La tercera reforma se llevó a cabo en abril de 1994 y en ella se modificó nuevamente el artículo 41. Una cuarta y última reforma integral en el período es la multicitada de 1996 que modifica los artículos 41, 54, 56, 60, 94, 98, 99, 101, 105, 116 y 122.

Como se ha visto ya, en la primera de ellas se abordaron los siguientes aspectos: *a)* La organización de las elecciones federales, los órganos encargados y sus principios rectores; *b)* la elección de diputados y representantes locales en el Distrito Federal; *c)* la calificación electoral y la integración de los colegios electorales y, *d)* diversas modificaciones en materia de lo contencioso electoral.

La segunda reforma atendió los siguientes temas: *a)* El financiamiento a los partidos políticos, que estableció la preeminencia del público sobre el

privado y precisó límites, procedencias y mecanismos de fiscalización; *b*) la supresión de la cláusula de gobernabilidad, que establecía una sobre representación legislativa para atemperar los fenómenos de gobiernos divididos o compartidos ya comentados con anterioridad; *c*) una nueva integración y quórum para la Cámara de Senadores; *d*) la calificación electoral, que decide la histórica supresión del procedimiento de auto calificación y establece en definitiva un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional, indicando su propia reestructuración, y *e*) la estructura de gobierno para el Distrito Federal.

Puede destacarse de esta reforma constitucional de 1993, el hecho de que establece un “sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal Electoral”,<sup>21</sup> con ello, mientras la autoridad administrativa calificaría las elecciones, excepción hecha de la presidencial, y sería el Tribunal Electoral quien atendiera las controversias, en caso de presentarse impugnaciones, y resolviera de manera definitiva e inatacable.

Por su parte, la reforma de 1994 atendió los temas de: *a*) Nuevamente la integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b*) la equidad en los comicios (art. 41); *c*) la recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); *d*) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e*) una nueva jurisdicción electoral (arts. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y *f*) la extensión de la reforma a los estados de la República (art. 116).

Finalmente, y en este tema específico de las condiciones de la competencia política y el sistema de partidos políticos, la reforma constitucional integral y radical de 1996, adquiere su propia notoriedad al haber sido resultado de una acuerdo nacional y al haber sido votada por consenso de los entonces cuatro partidos políticos nacionales: los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

Como se ha venido señalando, fueron seis los ámbitos fundamentales de esta reforma: *a*) La integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b*) las disposiciones normativas de una competencia política electoral más equitativa (art. 41); *c*) la integración del Poder Legislativo (art. 54, 56, 60); *d*) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e*) la jurisdicción electoral (art. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y; *f*) la expansión de la reforma al espacio de los regímenes constitucionales y las legislaciones electorales de los estados (art. 116).

<sup>21</sup>Manuel Barquín Álvarez, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

Con relación a los términos de la competencia político electoral interpartidaria, la reforma consagra dos aspectos relevantes: por un lado, la mencionada preeminencia del financiamiento público sobre el privado y, por el otro, el criterio de establecer y distinguir los recursos en función de su destino, bien hacia el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes o bien hacia aquéllas directamente orientadas a la obtención del voto.

Para ello, se definen tres reglas básicas. En primer lugar, se fija que para el financiamiento público para actividades ordinarias y permanentes, la distribución se haría en un 30 por ciento de manera igualitaria y el 70 por ciento restante se entregaría en función de los votos obtenidos en la anterior elección de diputados federales. En segundo término, se dispone que para el desarrollo de las campañas tendientes a la obtención del voto, el financiamiento público consistiría en un monto idéntico que se sumase al que se hubiera establecido para las actividades ordinarias del año respectivo. Por último, una tercera regla dispuso que se reintegraría a los partidos políticos nacionales un porcentaje de los gastos que hubieren erogado por los conceptos de educación cívica, capacitación electoral, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales, conjunto de acciones que se denominaron “actividades específicas”.

### *La democratización del Distrito Federal*

La década de los noventa continuó y dio concreción a las reformas iniciadas en los ochenta en materia de democratización del Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

En particular, desde la segunda mitad de los años ochenta había venido creciendo la demanda por una apertura política en el Distrito Federal. Los reclamos giraban en torno a, fundamentalmente, la posibilidad de elegir al titular del Poder Ejecutivo, pues hasta entonces había existido la figura de un Regente que gobernaba bajo la égida del Presidente de la República, quien lo designaba y removía directamente. También se pedía la elección de los entonces jefes delegacionales, figura que, designada por el regente, administraba cada una de las demarcaciones en las que se dividía el territorio de la capital y se pedía también la creación de órganos legislativo y judicial autónomos y con plena jurisdicción.

Se consideraba una contradicción que la ciudad de México, escenario de amplias movilizaciones sociales desde los sismos de 1985 y también propiamente políticas en torno a las elecciones federales de 1988, que en buena medida acompañaron o de plano promovieron los cambios político institucionales del período, no experimentara los beneficios de una correspondiente

reforma política que restituyera los derechos ciudadanos plenos y estableciera un régimen de gobierno propio.

A estas circunstancias respondieron las reformas constitucionales sucesivas. En 1990 y en forma correspondiente con las nuevas disposiciones federales, se modificaron los criterios de asignación de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, buscándose combinar la necesaria representación plural de la Asamblea con las exigencias de gobernabilidad del órgano legislativo.

Más adelante las modificaciones al texto constitucional publicadas el 25 de octubre de 1993, con el alcance de una amplia reforma política del Distrito Federal, se atuvieron a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, a una nueva denominación del título quinto como “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, y a una adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y la derogación de la fracción XVII del 89.<sup>22</sup>

Producto de esta reforma fueron constituidos como órganos “representativos y democráticos” del Distrito Federal al jefe de gobierno del Distrito Federal, como órgano Ejecutivo y administrativo, a la Asamblea de Representantes, en su carácter de órgano Legislativo y al Tribunal Superior de Justicia, en calidad órgano jurisdiccional.

En esta reforma se había determinado un mecanismo de designación del jefe de gobierno que mantenía la potestad del Presidente de la República, pero de manera acotada, pues debía de hacerlo de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, diputados federales o senadores electos por el Distrito Federal que pertenecieran al partido que hubiese obtenido la mayoría de las curules del recientemente estrenado órgano legislativo capitalino.

A partir de allí, se establecían nuevas disposiciones constitucionales que atendían y daban curso a las demandas democratizadoras para el Distrito Federal, mismas que habrían de ser potenciadas de manera trascendental en la nueva reforma de 1996 en la que se modifica el artículo 122, señalando que: “El jefe del gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta”.

Junto con esta nueva disposición, que daba cuenta plena de la democratización efectiva de la designación del titular del gobierno en el Distrito Federal, vinieron otras igualmente importantes: el establecimiento de un esquema preciso de competencias concurrentes entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales en la capital de la República, la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa con la consecuente

<sup>22</sup>Un estudio detallado de los alcances de esta reforma se encuentra en Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

sustitución de los anteriores asambleístas por los nuevos diputados, la elección popular y directa de los anteriores delegados, prevista en artículo transitorio para el año 2000, y la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### *La mecánica histórica de las reformas*

Pero si es acreditable, como se ha intentado hacer en las páginas anteriores, que la democracia constitucional mexicana se ha venido construyendo con una dinámica histórica en que las reformas sucesivas le han dado forma siempre sujetas a las condiciones y exigencias prevalecientes en la sociedad y en la Nación mexicanas, también puede señalarse que esa dinámica ha respondido a su vez a una mecánica propia.

Las reformas no se han dado por sí mismas, en el vacío: pertenecen a un proceso en el que los cambios se van reclamando unos a otros y sus posibilidades de realización están sujetas, en última instancia, y por un lado, a las aspiraciones sociales expresas en el espacio público de múltiples maneras y, por el otro, a las condiciones en las que es posible, o no, que las coaliciones políticas adopten los acuerdos respectivos.

En el ámbito político electoral que ha soportado con mayor claridad a los avances democráticos en México, estos sucesivos cambios “fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas; pero a partir de ahí, la esfera electoral cobró, por así decirlo ‘vida propia’”.<sup>23</sup>

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos, como supremo estatuto jurídico, ha ido evolucionado en forma tal que a la vez que regula en última instancia las relaciones y las formas en que se conforma el poder público, también se ha adaptado a ellas para proyectarlas en el tiempo.

El pueblo, con sus organizaciones y representantes, en sus diversas modalidades de expresión y a través de las instituciones que se han creado en su beneficio, ha logrado que tanto la dinámica como la mecánica de las reformas constitucionales nos acerquen a la democracia y conformen una democracia constitucional aun sujeta fundamentalmente al ámbito político electoral.

Será el propio pueblo, en ejercicio de sus derechos, el que logre consolidar la ahora naciente democracia constitucional mexicana y la amplíe hacia otros horizontes sustantivos, en ejercicio de su potestad soberana y en cumplimiento de la norma constitucional que señala que todo poder público se instituye en su beneficio.

Son muchas las asignaturas pendientes de la democracia mexicana. Sin duda alguna es necesario volver sobre el tema del registro de los partidos políticos y repensar si las reglas establecidas en 1996 y endurecidas en 2003

<sup>23</sup>Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*

son las adecuadas para garantizar la representación amplia de la pluralidad mexicana, si realmente permiten un sistema político abierto y con capacidad de adaptación a las condiciones de la cambiante sociedad mexicana.

El sistema de financiamiento público de los partidos, frecuentemente cuestionado, es la garantía de que, por un lado, las organizaciones de la sociedad que no cuentan con los apoyos de la riqueza puedan participar, mientras que por otra parte, reduce el riesgo de que intereses espurios o ilegales se metan a financiar la política. Sin embargo, es obvio que hoy en día resulta demasiado oneroso, de ahí que sea necesario estudiar con cuidado qué se debe reformar para reducir los requerimientos de dinero por parte de los partidos en tiempos de campaña. Por supuesto, esto está estrechamente ligado al hecho de que hoy es posible contratar libremente espacios en los medios electrónicos de comunicación para hacer propaganda política. Un desarrollo legal en este aspecto parece indispensable.

Es necesario revisar la manera en la que las reglas que rigen la integración de los poderes procesan la pluralidad que surge del sistema electoral, porque con frecuencia se escuchan opiniones en el sentido de recortar pluralidad para ganar gobernabilidad. Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de conseguir una gobernación eficaz no pasa por recortar espacios a la representación; por supuesto, no requiere de la eliminación de la representación proporcional. El asunto está en crear, en el diseño mismo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un sistema de incentivos que propicie las coaliciones políticas estables y que no tienda a enfrentar al Legislativo con el Ejecutivo.

Con todo, hoy México es una democracia constitucional con plenas garantías y el costo para quien intentare revertir este hecho sería extremadamente alto. Hoy la democracia no sólo es un enunciado constitucional genérico, sino un desarrollo institucional arraigado profundamente en la sociedad mexicana y que ha alcanzado un punto de equilibrio en las estrategias de las diversas fuerzas políticas. Ha sido un largo camino de desarrollo constitucional que es parte del patrimonio histórico de México.

## Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.  
 ——— y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5a ed., México, Cal y Arena, 1991.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, núm., 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

- CABALLERO, Gloria y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello, *México. La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *La democracia como forma de gobierno*, México Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1965.
- LARA PONTE, Rodolfo, “Comentario al artículo 4o”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- LASTRA LASTRA, Manuel, “Comentario al artículo 5o”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987.
- LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al artículo 3o”, en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- MUÑOZ, Virgilio *et al.*, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una Nación*, México Fondo de Cultura Económica, 2000.
- NACIF, Benito, *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1996.
- PALOMBELLA, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. y prólogo de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1990, 1912c.
- , *La evolución constitucional de México*, UNAM.
- RIVES, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés 2000.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 2004.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, UNAM, México, 2002.



# La Constitución Política

Mario de la Cueva

La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico, cuyos orígenes se remontan a la Guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social. Estos tres rasgos característicos de nuestra historia constitucional principiaron a dibujarse en el pensamiento de los libertadores, constituyendo las ideas-fuerza de las tres grandes luchas sociales, la Guerra de Independencia, la revolución liberal de Ayutla y la revolución social de 1910, mismas que dieron a la nación mexicana sus tres constituciones fundamentales: la de 4 de octubre de 1824, la de 5 de febrero de 1857 y la que surgió del movimiento revolucionario de 1910. Las tres luchas sociales y las tres constituciones integran unidad y continuidad históricas: todas ellas son hijas de los mismos ideales, que pueden resumirse en unas pocas palabras: devolver al hombre americano su dignidad y restituirle en el goce de esta tierra suya, hecha para la libertad y el trabajo. Las tres constituciones nacieron en condiciones semejantes, como resultado de tres luchas sociales victoriosas en contra del despotismo y de la injusticia y representan el esfuerzo de las clases desposeídas de nuestro pueblo para dar realidad al pensamiento democrático y social.

A la consumación de la Independencia y particularmente después de la caída del imperio de Itur-

## Sumario

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| Antecedentes en la Guerra de Independencia . . . . . | 3  |
| Los primeros años de vida independiente . . . . .    | 7  |
| Federalismo y centralismo. . . . .                   | 11 |
| La Constitución liberal . . . . .                    | 20 |
| La época revolucionaria . . . . .                    | 22 |
| El Congreso Constituyente . . . . .                  | 28 |
| Particularidades de la Constitución . . . . .        | 33 |
| Lo social en la Constitución . . . . .               | 35 |
| Las distintas Constituciones . . . . .               | 40 |
| Conclusiones . . . . .                               | 46 |

bide, se plantearon al país los grandes problemas nacionales. No era posible que aquellas graves cuestiones se resolvieran en un solo acto ni por una sola generación, pero en aquel año de 1823 se fijaron el curso y las metas de nuestra historia: el siglo XIX mexicano es una de las más concretas demostraciones de la legitimidad del pensamiento hegeliano, pues, en efecto, los hombres de la Generación de la Independencia se alistaron en los ejércitos y en los grupos políticos que defendían y representaban a las dos clases sociales antagónicas en que se encontraba dividida la sociedad colonial: en el plano superior se hallaban situadas las fuerzas conservadoras, que pretendían continuar en el México independiente la vida de la sociedad jerarquizada del Virreinato; en el plano inferior se encontraban los hombres que formaban al pueblo, las clases desposeídas de la población que pugnaban por la democratización de la vida social, por la igualdad y libertad de todos los seres humanos y por la justicia social. Nuestras tres constituciones –1824, 1857 y 1917– se mantienen dentro del cuadro de la dialéctica hegeliana: son tres peldaños en la marcha del pueblo y de sus ideales, constituyendo otros tantos ensayos de síntesis histórica, de soluciones parciales a los grandes problemas nacionales; cada una se esforzó en dar satisfacción a las necesidades de su tiempo, pero todas ellas estuvieron limitadas por los factores reales de poder que han estorbado y continúan estorbando el progreso y la elevación de los niveles de vida de la población mexicana.

Las constituciones son la ley fundamental de cada sociedad y la base del orden jurídico: ellas determinan la forma del Estado, la estructura, atribuciones y límites de actividad de los Poderes públicos, los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y las reglas para la solución de los grandes problemas nacionales. En su parte orgánica, las tres constituciones mexicanas representan la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional; en este aspecto, el sistema democrático, representativo y federal, ratificado en la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, resulta inexplicable sin los antecedentes de 1857, pero la Constitución del medio siglo no podría entenderse sin la Ley Fundamental de 1824. La lucha por la fijación de los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres y por la determinación de los principios destinados a resolver los grandes problemas nacionales constituye el fondo de nuestro drama histórico, pues esas normas y principios son los elementos que penetran en la entraña de las clases para modificar la estructura de la sociedad: la declaración de derechos, deberes y principios es relativamente pobre en la Constitución de 1824, pero debe tenerse en cuenta que las fuerzas sociales y económicas que venían de la Colonia no aceptaron ninguna restricción a sus privilegios; en

1857, se llenó la Constitución con el pensamiento individualista y liberal de la Generación de la Reforma y la Asamblea Constituyente de 1917 ofreció al mundo la primera declaración constitucional de derechos sociales. Pero esta manifestación de la justicia social del siglo XX no podría explicarse sin el conocimiento de las luchas y de los afanes de nuestros antepasados.

Cada una de las tres constituciones es un producto de su tiempo y se halla encuadrada dentro de una determinada filosofía política y jurídica pero las diferencias que por este concepto se pueden encontrar no afectan su unidad ni su continuidad históricas.

### Antecedentes en la Guerra de Independencia

La Guerra de Independencia de México se singulariza entre todas las otras guerras libertarias del mundo hispanoamericano por la idea de revolución social que se encuentra en su origen y la acompaña hasta el momento en que los criollos, comandados por Agustín de Iturbide, arrebataron la lucha al pueblo y se decidieron a consumar la separación de España. La idea de la independencia era común a las distintas clases sociales de la Colonia, con la sola excepción de los gobernantes, de los españoles peninsulares y del alto clero español; y es igualmente cierto que el anhelo libertario estaba hondamente arraigado en los criollos, propietarios, comerciantes y bajo clero de la Nueva España, capas sociales postergadas y limitadas en su actividad y desarrollo en beneficio de la industria, del comercio y del control político de la Metrópoli. Pero cuando Hidalgo inició la Guerra de Independencia, las castas desheredadas, que eran la parte más numerosa de la población, la sintieron como cosa suya, pensando que separarse de España era el paso primero e indispensable para su liberación social; y en efecto, los componentes de las castas ingresaron en el ejército libertador, convirtiendo la Guerra de Independencia en una lucha de clases. El sentido de revolución social de la lucha emprendida por el cura de Dolores se reveló desde el primer momento, con el decreto del 10 de diciembre de 1810, que proclamó la absoluta liberación de los esclavos y la supresión del tributo, signo infamante de la pertenencia a las castas. Igualmente importante fue el decreto de restitución de tierras a los naturales, de 5 del mismo mes de diciembre, pues en él se ordenó “se devolvieran a las comunidades de naturales las tierras que les pertenecían y que se habían dado en arrendamiento a diversas personas”. Es bien conocido el hecho ‘de que los conservadores, muchos años después de consumada la Independencia, continuaron reprochando a Hidalgo el carácter clasista que imprimió a la Guerra de Independencia; tal es la opinión expresada entre otros escritores y políticos por Lucas Alamán

El sentido social de la Guerra de Independencia se acentuó en la figura de José María Morelos y Pavón. El ilustre capitán provenía de las capas desposeídas de la población y su acción y su pensamiento se dirigieron siempre a remediar la miseria social: las tierras de América no podrían continuar siendo la fuente de un régimen de opresión y de miseria sobre los hombres nacidos en ellas. Morelos es el gran visionario de la idea de justicia social; igualdad del hombre americano, sin distinción de raza o mestizaje; supresión de la miseria; reparto de la tierra y entrega de las respectivas parcelas a los campesinos; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres. La historia de México ha recogido justicieramente el nombre del defensor de Cuautla como uno de los precursores, el más ilustre, de nuestras revoluciones agrarias.

La época de Morelos se engrandeció con el primer intento nacional para dotar a México de una Constitución: el héroe, enamorado de la libertad, reconoció que la nación que estaba naciendo necesitaba una ley constitucional, porque los pueblos no deben ser gobernados por los hombres, sino por las leyes y porque el poder militar no debe prevalecer sobre el poder civil. Pero Morelos quería la Constitución de un pueblo libre, definitivamente separado de España y de ahí que devolviera el Proyecto de Constitución redactado por Rayón y por la Junta de Zitácuaro diciendo que “se quitase la máscara a la independencia, cesando de tomar el nombre de Fernando VII”. En la sesión inaugural del Congreso de Anáhuac se leyeron los veintitrés puntos constitucionales preparados por Morelos para la organización política de la nación; los principios contenidos en esos Sentimientos de la Nación confirmaron el pensamiento y la acción del soldado independentista: México debía ser declarado país libre de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía; proscripción de la esclavitud; la soberanía dimanar inmediatamente del pueblo; las leyes generales debían comprender a todos los hombres, sin excepción de cuerpos privilegiados; todos los empleos gubernamentales deberían otorgarse a mexicanos. El punto 11 contenía una bella declaración de fe liberal y la condenación de los gobiernos tiránicos; el punto 12 era la ratificación de la idea de justicia social que animaba al movimiento de independencia: “Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos, es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso territorio nacional, sino porque representa, según dijimos líneas arriba, la primera

manifestación de fe constitucional de la Nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX: en cada una de las líneas de la primera parte de la Constitución, cuyo título es: *Principios o elementos constitucionales*, aparecen la figura del “Solitario de Ginebra” y las ideas desarrolladas en el *Contrato social*. De aquella ley puede decirse que era el alma romántica de un pueblo en busca de su libertad y de la dignidad humana: la idea del contrato social como fundamento de toda vida comunitaria; la doctrina la soberanía del pueblo, imprescriptible, inajenable e indivisible y la consecuente facultad del pueblo para establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo cuando lo requiera su felicidad; y la idea de 105 derechos del hombre, igualdad, seguridad, propiedad y libertad, objeto de la institución de los gobiernos y fin único de las asociaciones políticas; finalmente, la célebre declaración en materia internacional: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza. El pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.”

La segunda parte de la Constitución se ocupaba de la forma de gobierno: Morelos era hombre del pueblo y no creía ni en la legitimidad ni en el valor de los reyes; México sería un país republicano. Por otra parte, los hombres de la Generación de la Independencia habían padecido el yugo del despotismo y de ahí su esfuerzo por restringir las facultades del Poder Ejecutivo y fortificar al Poder Legislativo: el rasgo más notable de la Constitución en cuanto a la estructura de los poderes estatales consiste en la creación de un Poder Ejecutivo pluripersonal, caso único en nuestra historia constitucional.

Morelos cayó vencido y murió fusilado el 22 de diciembre de 1815. Vicente Guerrero recogió la herencia, manteniendo el fuego de la independencia, pero no tuvo el genio de los primeros caudillos. En el año de 1821 transigió con Iturbide y entregó a los criollos el mérito de consumar la Independencia.

Cuando se restableció la vigencia de la Constitución de 1812 y las leyes y disposiciones de las Cortes españolas revelaron el grado de penetración del pensamiento individualista y liberal, y cuando el ejército virreinal había reducido la magnitud de la Guerra de Independencia a las tropas que en el sur del territorio de la Nueva España mandaba el general Vicente Guerrero, los criollos y el clero, amenazado este último por el liberalismo de las Cortes madrileñas, juzgaron llegado el momento de consumar la Independencia. Pero los criollos, el clero y el ejército eran las clases privilegiadas de la población, y si bien querían la separación de España para gobernar directamente al país, mantener sus privilegios y ser los dueños de su destino, no admitían ningún cambio en las estructuras sociales, ni estaban dispuestos a ceder ante el pueblo. Iturbide, que consumó entre nosotros el primer gran golpe

militar, escribió en el Plan de Iguala que “para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición, los emperadores serían Fernando VII y en sus casos, los de su dinastía o de otra reinante”; en estos términos, las clases privilegiadas de la Colonia se enfrentaban al pensamiento expresado por Morelos en los *Sentimientos de la Nación* y mantenían el símbolo del absolutismo despótico. En la cláusula tercera del Tratado de Córdoba, Iturbide modificó la redacción del Plan de Iguala, dejando en libertad a las cortes del imperio para designar libremente al monarca, en el caso de que los infantes españoles no aceptaran la corona; la historia no ha aclarado suficientemente si desde entonces tuvo Iturbide la visión y la ambición del imperio.

En aplicación del Tratado de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa nombró a la Regencia del imperio y ésta convocó a elecciones de Cortes Constituyentes. En el libro *Ensayo histórico sobre las revoluciones de Nueva España*, Lorenzo de Zavala explicó que en aquella asamblea se dibujaron tres tendencias: el Partido Borbonista, “nombre que se daba al de los señores Fagoaga, Tagle, Odoardo, Mangino y otros notables”, se había apoderado de las influencias de la asamblea. El segundo grupo estaba formado por los iturbidistas y se apoyaba en un número importante de los oficiales y generales que militaron en el ejército que consumó la Independencia: Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y José Antonio de Echávarri, entre otros. El Partido Republicano se integró con los hombres que mantuvieron vivo el pensamiento independentista de Hidalgo y de Morelos, los enamorados de la auténtica libertad de la nación, grupo que se transformaría poco tiempo después en la tendencia que denominó el doctor Mora el Partido del Progreso; en sus filas se encontraron los nombres que en grado mayor o menor compartían el pensamiento individualista y liberal: Miguel Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Prisciliano Sánchez; Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria eran sus más puros jefes militares.

Los borbonistas entraron en pugna con Iturbide, presidente de la Regencia, y aun le trataron descortésmente en la sesión de 3 de abril de 1822. Pero al recibirse la noticia de que las Cortes españolas habían desconocido la legitimidad del Tratado de Córdoba, los generales y oficiales afectos a Iturbide obligaron al Congreso a que lo proclamara emperador.

Aquella farsa imperial era un imposible político, pues los imperios son creaciones de la historia o del genio, mas no de la mediocridad. Pero el drama, que en verdad lo fue, pues terminó con el fusilamiento del caudillo, sirvió para probar a la nación naciente y a sus provincias que un gobierno central era un peligro para la democracia y para la libertad. Como todos los errores políticos, provocó una fuerte reacción que fortificó al Partido Republicano y despertó el sentimiento de las provincias en favor del sistema federal.

## Los primeros años de vida independiente

El Congreso Constituyente, restaurado en virtud del Plan de Casa Mata, quedó colocado frente a un grave problema: había sido convocado por el decreto de 17 de noviembre de 1821 de la Junta Provisional Gubernativa “para que levantara el precioso edificio de la independencia sobre los sólidos fundamentos del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba”, pero los acontecimientos ocurridos en España y en México le obligaron a declarar la nulidad de la coronación de Agustín de Iturbide y a desconocer la legitimidad del Tratado, pues “jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley ni tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados, según el derecho público de las naciones libres” (*Diario de las sesiones del Congreso Constituyente*, tomo IV, sesión de 8 de abril de 1823). La decisión de 8 de abril equivalía a la declaración de que el Congreso no había sido “nombrado según el derecho público de las naciones libres” y, en consecuencia, carecía de la facultad de ejercer la función constituyente y aun de gobernar al país. Así lo entendió y decidió un número importante de las provincias del supuesto imperio, cuando hicieron saber al Congreso que únicamente lo reconocían como Congreso convocante: en el periódico *Águila mexicana* de los días 5 y 6 de mayo de 1823 se publicó una representación de las provincias de Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Guadalajara, Zacatecas, Guanajuato y Oaxaca, sosteniendo que el nombramiento de los diputados constituyentes descansaba en un título precario y que el cambio en las condiciones del país exigía la convocatoria a un nuevo Congreso; una representación aún más enérgica fue presentada por la diputación de Puebla. Así nació la necesidad de convocar a un segundo Congreso Constituyente, libremente elegido por un pueblo que estaba resuelto a hacer uso de su soberanía, tal como habla sido entendida y declarada en los artículos segundo a quinto de la Constitución de Apatzingán.

El federalismo mexicano es un producto natural de la dialéctica de la historia: al gobierno central, fuente del absolutismo y del despotismo, las provincias mexicanas opusieron las ideas de libertad política, gobierno propio (*self-government*) y federación; el federalismo fue una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia. Nuestro federalismo no nació en los debates del segundo Congreso Constituyente, pues la forma federal del Estado ya había sido decidida y adoptada por el pueblo de las provincias; los diputados constituyentes se limitaron a llevar a la Asamblea la voluntad de los electores.

Miguel Ramos Arizpe fue el autor del Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, documento que contenía las bases del sistema federal

y que fue aprobado por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824. Pues bien, las ideas de gobierno descentralizado y de gobierno propio germinaron en el pensamiento de Ramos Arizpe tiempo antes, como resultado del estudio que emprendió respecto de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de la región norte de la Nueva España y fueron expuestas por el diputado coahuilense cuando concurrió a las Cortes Constituyentes de España de 1811: en la sesión de 7 de noviembre presentó una “Memoria sobre las provincias internas de oriente”, sosteniendo “ser de absoluta necesidad si se han de remediar los males, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo Ejecutivo como para lo Judicial”; ese gobierno debería componerse de una Junta Superior Gubernativa de siete personas designadas por las cuatro provincias internas de oriente y de un Tribunal Superior de Apelaciones; la idea de un gobierno descentralizado y propio para las provincias es, pues, bastante anterior a las relaciones entre Ramos Arizpe y Austin y a la época en que aquél recibió de éste el Proyecto de Constitución Federal.

Por otra parte, la Constitución de 1812, en el capítulo II del título VI (Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales), dispuso que el gobierno de las provincias, peninsulares y de ultramar, quedaría a cargo de un jefe superior, nombrado por el rey y de una diputación provincial destinada a “promover su prosperidad”, e integrada por siete personas, designadas en elección indirecta. El sistema adoptado por la Constitución de 1812 rompió la unidad política y administrativa de la Nueva España y enseñó a las provincias las posibilidades y perspectivas del gobierno propio. Al promulgarse la Constitución principiaron a instalarse las diputaciones provinciales, siendo la primera la de Mérida, elegida el 15 de marzo de 1813; siguieron las de Nueva Galicia, provincias internas de oriente y México. Juan O’Donojú portaba el decreto de las Cortes para que se organizaran en todas las intendencias de la Nueva España. Después de la Independencia, en noviembre de 1822, funcionaban dieciocho diputaciones: Sonora y Sinaloa, Chihuahua y Durango, Coahuila, Nuevo León y Tejas, Nuevo Santander, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán y Nuevo México. En los meses del imperio de Iturbide, las diputaciones provinciales recogieron los anhelos de las provincias en favor de la libertad y de un gobierno propio y se convirtieron en focos de la conspiración en contra del usurpador. A la caída del antiguo soldado realista, las diputaciones iniciaron un fuerte movimiento en favor de una organización federativa y obligaron al Congreso restaurado a que se pronunciara en ese sentido. (Voto por la forma federal de 12 de junio de 1823.)

Es igualmente cierto que la forma de gobierno de los Estados Unidos del Norte ejerció una influencia real sobre el pensamiento político de aquella



hora: Europa, con las solas excepciones de Inglaterra y Suiza y quizá de los países escandinavos, vivía sumida en las sombras del absolutismo impuesto por la Santa Alianza. Pero Inglaterra carecía de una constitución escrita y debido a esa circunstancia difícilmente hubiera podido ser la fuente de inspiración de nuestros constituyentes; el estudio de las instituciones políticas suizas nos habría también llevado al federalismo; en cuanto a los países escandinavos, eran un mundo remoto y desconocido. Los Estados Unidos del Norte aparecieron como el ejemplo de una Constitución dirigida al respeto de los derechos y de las libertades humanas y a la creación de un autogobierno. El Partido Conservador, sin embargo, ocultó el proceso histórico y pretendió hacernos creer que un proyecto de constitución entregado por Austin a Ramos Arizpe y la influencia de Poinsett, uno y otra limitados a cierto grupo de diputados, habían determinado, como por arte de magia, la transformación de la conciencia nacional.

En el segundo Congreso Constituyente, solamente los viejos republicanos pensaron y actuaron de buena fe; conscientes de su misión histórica, apoyaron la actitud de las provincias y se inclinaron en favor del sistema federal. De los otros dos grupos políticos, los borbonistas patrocinaron la idea de una república central, confiando en que sería el preámbulo para un nuevo intento monárquico y porque dentro de ella les era más fácil conservar sus antiguos privilegios, en tanto los iturbidistas se unieron a los federalistas, con la esperanza de que el caos político que creían habría de precipitarse, propiciara el regreso de su caudillo. Por una de tantas ironías del destino, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos M. Bustamante y José María Becerra se unieron para defender la tesis de los borbonistas: Fray Servando pronunció un elocuente discurso, en el que, después de vaticinar una multitud de males que habría de padecer la República si se adoptaba el sistema federal, acuñó la frase que repetirían continuamente los conservadores: “En los Estados Unidos, la federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido.” El partido del pueblo opuso a la elocuencia de Fray Servando las voces autorizadas de Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Prisciliano Sánchez, Juan Cayetano Portugal, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Francisco García, entre otros muchos personajes ilustres.

La Constitución de 1824 fue un efecto normal de las difíciles circunstancias que acompañaron a su nacimiento: las constituciones son la expresión normativa de las fuerzas sociales, económicas y políticas en cada comunidad humana; son, según la fórmula de Fernando La Salle, “la combinación normativa de los factores reales de poder”. En una sociedad con tan hondas diferencias sociales, económicas y culturales, como era la nueva Nación mexicana, su Constitución tuvo que ser una transacción provisional, una especie de

compás de espera y de preparación de las fuerzas para la toma del poder: esos factores de poder eran, de un lado, el pueblo, representado por los diputados republicanos integrantes del Partido del Progreso, y en el extremo opuesto las clases privilegiadas, la Iglesia y el ejército, que desde entonces principió a reclamar en la vida política un puesto que no le pertenece.

Al choque de las fuerzas políticas debe agregarse la falta de preparación de la Generación de la Independencia respecto de la ciencia del gobierno y de su ejercicio, pues los hombres que vivieron en la Nueva España fueron todos gobernados y ninguno gobernante. Esa falta de experiencia explica los defectos técnicos de la Constitución.

Las conquistas principales del Partido del Progreso fueron tres: la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección a los derechos del hombre y separación de poderes; la tercera de las conquistas fue el sistema federal. Pero el Partido del Progreso no pudo ir más allá: conquistó una forma de vida política que abría las puertas a la democracia y a la libertad, pero quedaron vivas las contradicciones sociales y económicas de la Colonia.

No fue posible resolver la cuestión relativa a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, asunto extraordinariamente grave por la gran fuerza económica del clero mexicano: la Regencia e Iturbide se inclinaron ante el poderío de la Iglesia y el Constituyente de 1824 no se decidió, como lo hizo el Congreso de la Gran Colombia por ley de 28 de julio de 1824, a declarar que la República sustituía al rey en el ejercicio del patronato indiano. La Constitución conservó los monopolios y privilegios de que disfrutaba la Iglesia y se limitó a facultar al Congreso federal para “arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”. A partir de ese momento se hizo inevitable el conflicto entre la Iglesia, potencia internacional aliada a las clases conservadoras de la Nación, y el Estado, representante de los intereses del pueblo: la guerra fría se inició en el mismo periodo presidencial de Guadalupe Victoria, primero de la República y tuvo su brote violento durante el desarrollo de la campaña electoral para la segunda presidencia; después, llenaría de sangre las páginas de nuestra historia y conduciría a la Prerreforma, a la Revolución de Ayutla, a la Constitución de 1857, a la guerra de Reforma y al llamado Imperio de Maximiliano. Por otra parte, el pensamiento de Morelos y los problemas de la justicia social no pudieron siquiera discutirse: la lucha en torno a la forma del Estado y a las relaciones Estado-Iglesia ocuparon toda la atención del Congreso, pero debe decirse, en abono de la actitud de los representantes del pueblo, que la cuestión de la tierra no podía abordarse sin antes destruir la propiedad de la Iglesia.

Contemplada a la distancia de casi siglo y medio, la Constitución de 1824 se nos presenta como un mínimo constitucional, pero, al mismo tiempo, como el máximo que pudo obtenerse en la lucha de las clases sociales; de ella perduran el afán por la democracia y la libertad de los hombres y la idea del Estado federal, entendido como la forma política más adecuada para hacer triunfar el pensamiento democrático. Desde este punto de vista, las Constituciones de 1857 y 1917 no hicieron sino ratificar la decisión política fundamental de la Generación de la Independencia a favor del federalismo.

### Federalismo y centralismo

El periodo comprendido entre las dos Constituciones del siglo XIX obedece al movimiento de un péndulo, que oscila de los liberales a los conservadores, para regresar después a los primeros y continuar su movimiento rítmico, hasta finalizar con la tragedia del Cerro de las Campanas: la presidencia de Vicente Guerrero, resultado del Motín de la Acordada, era un triunfo provisional de los liberales, pero menos de un año después, el péndulo histórico sancionó la traición de Bustamante.

La Constitución de 1824 no pudo detener el juego dialéctico de la historia: el pueblo de México y el Partido Liberal se ahogaban dentro de la estructura colonial de la sociedad que hacía del federalismo un ordenamiento puramente formal, y los conservadores encontraban en los gobiernos de los estados y en los principios individualistas y liberales una amenaza que tarde o temprano podría destruir sus privilegios. A las varias contradicciones entre las fuerzas sociales y económicas y a la lucha de los partidos políticos, se agregó el poderío creciente del ejército, corporación que necesariamente escala los primeros planos del poder en los periodos de agitación revolucionaria: el general Santa Anna, que no es el autor del caos político nacional como erróneamente ha sostenido una literatura superficial, supo aprovechar las pugnas existentes y, asido al péndulo de la historia, osciló de los liberales a los conservadores; cuando ninguno de los grupos políticos podía continuar en su alianza, creó la dictadura personalista del Plan del Hospicio.

Los más importantes acontecimientos político-jurídicos de la sociedad fluctuante, según la elegante denominación de Jesús Reyes Heróles, precedentes valiosísimos para el periodo de la Constitución de 1857 y de la Reforma, fueron los siguientes: la Prerreforma de José María Luis Mora y de Valentín Gómez Farías, el retorno a la Constitución de 1824 y la llamada Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, introductora en la Federación del juicio de amparo (*sic*). El ya citado Plan del Hospicio de 20 de octubre de 1852 fue el postrer intento del Partido Conservador para imponer su dominio y abrió

el camino para la última recaída en el centralismo y en la dictadura despótica de Santa Anna; el primer gabinete de Santa Anna, dice el Padre Cuevas en su *Historia de la nación mexicana*, era “típicamente conservador”: Lucas Alamán en Relaciones, Antonio Haro y Tamariz en Hacienda, el general Tornel en Guerra y Teodosio Lares en el Ministerio de Justicia; muerto Lucas Alamán, los conservadores abandonaron poco a poco al dictador.

Las guerras de independencia son una condición ineludible para que los pueblos nuevos puedan organizar su vida y penetrar y realizarse en la historia: la guerra de Hidalgo y de Morelos tuvo ese carácter, fue una lucha por la libertad de un pueblo oprimido por una nación extranjera y por una monarquía despótica. La Revolución de Ayutla fue un segundo paso, una lucha por la libertad del hombre, oprimido dentro de la nación por potencias suprahumanas y por clases sociales privilegiadas.

La Revolución de Ayutla y la Constitución de 5 de febrero de 1857 están en el corazón de nuestra historia. Dice Albert Camus en *L'homme revolté* que “la conciencia nace con la rebelión”; y esa es la misión que cumplió la lucha de mediados del siglo XIX; fue la rebelión del mexicano contra la sociedad que le rodeaba, contra un pasado y una realidad injustos, contra los factores de poder que explotaban al país en su provecho, fue la adquisición de la conciencia política del hombre, su afirmación como ciudadano libre de una sociedad que había nacido para la libertad, la negación de los derechos propios de las potencias sociales y de los gobernantes para organizar y dirigir al país, sin que valieran los argumentos del origen divino o histórico del poder, pues el único poder legítimo es el que los hombres crean: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”, dijeron los constituyentes en el artículo 39 de la Constitución. En la Revolución de Ayutla se dieron cuenta los hombres de que constituían un pueblo libre, pero que no hacían uso de su libertad; se decidieron entonces a romper sus cadenas y a marchar por el sendero de la dignidad.

Cuando el dictador Santa Anna abandonó la capital de la República, el general Antonio Haro y Tamariz pretendió canalizar el triunfo en favor de las fuerzas conservadoras, pero las tropas revolucionarias impusieron al general Juan Álvarez como jefe de la Revolución, encargado del Poder Ejecutivo: el 16 de septiembre de 1855, los generales Haro y Tamariz y Manuel Doblado firmaron los Convenios de Lagos, aceptaron el Plan de Ayutla y la presidencia interina de Juan Álvarez. El gabinete presidencial se integró con cuatro miembros del Partido Liberal: Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto y Benito Juárez, y con dos personas pertenecientes al grupo liberal de los moderados: Ignacio Comonfort y Miguel Arrijoja. Durante los dos meses siguientes, la situación del país amenazaba devenir caótica: algunos gobiernos de los estados, principalmente el general Vidaurri en Nuevo León

y Coahuila, formaban oposición al gobierno central; el gabinete presidencial no funcionó en su totalidad y menos pudo llegar, dada su heterogeneidad, a definir un programa unitario de acción; el Partido Conservador, auspiciado y respaldado por el clero, conspiraba en contra del gobierno, sobre todo después de la promulgación de la Ley Juárez para la administración de justicia, que restringió los fueros eclesiástico y militar; y aun llegó a hablarse públicamente de una nueva revolución que restituyera la vigencia de la Constitución de 1824 y respetara la posición de la Iglesia. El general Álvarez, hombre de patriotismo ejemplar, alegó el mal estado de su salud para renunciar a la presidencia, convencido tal vez de que no era la persona destinada a superar la crisis política nacional, quedando en su lugar Ignacio Comonfort. En el manifiesto que publicó al abandonar la Presidencia de la República a consecuencia del golpe de estado que dio desconociendo a la Constitución, explicó Comonfort que compartiendo el pensamiento del Partido Liberal y convencido de la necesidad de la Reforma, consideró, no obstante, un crimen actuar con la violencia que exigían los radicales, por lo que prefirió procurar un equilibrio entre los partidos y fuerzas políticas, que permitiera la transformación paulatina de la vida social, cultural y económica del país. Comonfort no se dio o no quiso darse cuenta de que el equilibrio entre el pueblo y las clases, y cuerpos privilegiados tan sólo puede mantenerse por la fuerza y la dictadura; y tampoco vio o no quiso ver que los dos grupos en pugna le miraban con desconfianza y se preparaban para la que habría de ser guerra a vida o muerte.

Dos días después de la inauguración de las sesiones del Congreso Constituyente, Marcelino Castañeda, uno de los más fogosos y brillantes diputados conservadores, decidió medir las fuerzas de los partidos políticos, a cuyo efecto propuso el retorno a la Constitución de 1824; el grupo conservador se decidió en aquella sesión por la Constitución contra la que había combatido desde los años de la Independencia; en 1856-1857 aparentaba transigir con el sistema federal de gobierno, apasionadamente criticado por el ideólogo conservador Lucas Alamán, pero la maniobra de Castañeda, de haber triunfado, habría permitido a las clases conservadoras mantener íntegramente el monopolio religioso en favor de la Iglesia católica y salvar sus privilegios y propiedades. El 25 de febrero de 1856, el Congreso, por mayoría de 40 votos contra 39, desechó la proposición de Castañeda, pero el resultado de la votación dio a conocer la nivelación de las fuerzas y reveló los peligros a que estaba expuesto el programa del Partido Liberal.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 es el choque de fuerzas y partidos políticos más grande de nuestra historia y es una de las justas parlamentarias más brillantes del siglo XIX. Leyendo los debates recogidos por Zarco se descubre un indudable paralelismo entre la Revolución Francesa de 1789

y la Revolución de Ayutla: en una y otra, los hombres querían el reconocimiento incondicionado de su cualidad de personas y la garantía social de los principios de igualdad y libertad. Las dos revoluciones fueron esencialmente individualistas y de ahí que el problema central de sus respectivas Asambleas Constituyentes consistiera en la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano: en el artículo primero de la Constitución, los diputados constituyentes, por una gran mayoría de votos, se declararon partidarios de la doctrina clásica de los derechos naturales del hombre, anteriores y superiores a la sociedad y al Estado: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.” El Partido Conservador dejó correr el precepto; sabía que los moderados estaban de acuerdo con el enunciado general de la doctrina de los derechos del hombre y, no queriendo exponerse a una derrota, reservó sus energías para la discusión de las libertades concretas.

Uno tras otro fueron aflorando en los debates de la Asamblea los derechos del hombre: la ratificación de los decretos de Hidalgo prohibiendo la esclavitud y declarando libre a todo ser humano que pisara el territorio nacional; la libre expresión de las ideas; los oradores del Partido Liberal: Zarco, Cendejas, Prieto y Félix Romero, defendieron apasionadamente la irrestricta libertad de imprenta y la supresión de todas sus restricciones; la libertad de enseñanza, cuestión que reveló la grandeza y generosidad del pensamiento del grupo liberal: en oposición a García Granados, que “temía mucho a los jesuitas y al clero, que temía que en lugar de dar una educación católica dieran una educación fanática”, lo que insinuaba la vigilancia del Estado, Ramírez y Mata respondieron diciendo que “si el Partido Liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, pues si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene también el derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan”; la seguridad jurídica; la no retroactividad de la ley; el debido proceso legal; la exacta aplicación de la ley penal; las garantías del acusado; las libertades de trabajo, de industria y de profesión; el respeto a las propiedades; la prohibición de los monopolios; las libertades de reunión y asociación; la libertad de tránsito; el derecho de petición; etcétera.

El 29 de julio de 1856 se puso a discusión el artículo 15 del Proyecto, relativo a la libertad de cultos: los discursos de los oradores conservadores y liberales demostraron que las tendencias y los propósitos de los dos partidos eran totalmente irreconciliables. Los conservadores, con gran talento, sostuvieron que el artículo 15 no podía ni debía ocuparse de la libertad de

conciencia, porque ésta pertenece a la intimidad del hombre y porque el derecho no tenía siquiera que asomarse a su recinto; el debate se refería exclusivamente a la cuestión del culto, como conjunto de actos y ceremonias para tributar homenaje a Dios, lo que constituía una actividad social y externa; apoyados en esta distinción, pretendieron mantener la intolerancia religiosa y el monopolio del culto en beneficio de la Iglesia católica; hablaron en nombre de la tradición y de la unidad religiosa del pueblo e invocaron la doctrina de la soberanía nacional para afirmar que la mayoría de los hombres y mujeres era católica y no quería, ni toleraría el ejercicio de un culto distinto. Los liberales, por labios de Francisco Zarco, propusieron que “la República garantizara el libre ejercicio de todos los cultos”; en su turno, hablaron en nombre de la libertad y de la dignidad humanas y de los derechos del hombre, fuente y finalidad suprema de las asociaciones políticas; sostuvieron que la conciencia es libre y no podía ser coaccionada y que de este principio, aceptado por el Partido Conservador en el debate, derivaba el derecho del hombre para adorar a su Dios de acuerdo con su conciencia, sin otro límite que el idéntico derecho de los demás y el respeto a la moral y a las buenas costumbres; recordaron que la libertad de conciencia era el mensaje del Cristianismo y que la tolerancia formaba parte de su esencia; y concluyeron afirmando que la libertad de cultos era una reconquista de la civilización. Los partidos políticos sabían que detrás de aquellos argumentos se jugaban el porvenir de México, la estructuración igualitaria o jerarquizada de la vida social, la persistencia de los privilegios, la influencia política de una potencia supranacional como es la Iglesia católica, el monopolio de la propiedad inmueble, el fuero eclesiástico, la tiranía de las conciencias y el control de la enseñanza y del estado civil de las personas. La Comisión de Constitución comprendió que aquel debate era una declaración de guerra y realizó un esfuerzo formidable por encontrar una fórmula transaccional: no se podrían expedir leyes o disposiciones impidiendo el ejercicio de cualquier culto, pero la Nación, en consideración a su tradición y a su realidad católicas, protegería a esta religión por leyes justas y prudentes. Los conservadores y los radicales del grupo liberal rechazaron la transacción: en la sesión de 5 de agosto, por 65 votos contra 44, se declaró “sin lugar a votar”. El 26 de enero de 1857, la Comisión de Constitución pidió permiso para retirar definitivamente el artículo 15, solicitud que se aprobó por 57 votos contra 22. Fue en ese momento cuando Arriaga propuso se adicionara la Constitución con el artículo 123, a fin de determinar que “corresponde exclusivamente a los Poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. Así concluyó el debate parlamentario,

que habría de continuarse en la lucha armada de la guerra de Reforma y en el imperio de Maximiliano.

La *Declaración de los derechos del hombre* comprende una segunda parte, integrada con lo que se ha denominado los derechos políticos o derechos del ciudadano: la democracia es esencia y es forma de vida; en su primer aspecto, democracia quiere decir libertad del hombre frente a los poderes políticos y sociales; en su segunda parte, democracia significa el idéntico derecho de todos los hombres a concurrir a la estructuración y a la actividad del Estado; aquélla es la finalidad suprema, ésta es la garantía de su realización. Los derechos del ciudadano tienen como base la función electoral activa y pasiva y quedaron consignados en el artículo 35; el precepto reconoció el derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votados para todos los cargos públicos de elección popular. En la sesión de 1o de septiembre, la Comisión presentó el proyecto de artículo, señalando entre los requisitos para ser considerado ciudadano “saber leer y escribir”; el diputado Peña y Ramírez se declaró en contra de dicho requisito, “porque no le parece conforme con los principios democráticos y porque las clases indigentes y menesterosas no son culpables de no saber leer y escribir, sino los gobiernos, que con tanto descuido han visto la instrucción pública”. La Comisión retiró el requisito, lo que dio por resultado que la Asamblea, ratificando el pensamiento libertario de Morelos, reconociera en toda su amplitud la idea del sufragio universal.

La concepción democrática de la Generación de la Reforma se completó con la idea de la soberanía; el Congreso continuó la tradición de la Constitución de Apatzingán y adoptó las ideas expresadas por el Partido del Progreso en la Constitución de 1824, para decir, en el artículo 39, que “la soberanía –según explicó el conde de Toreno en las Cortes de Cádiz– reside esencial y originariamente en el pueblo, el que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Y en el artículo 40 y también en armonía con aquella Carta Fundamental, la Asamblea Constituyente se decidió por la democracia representativa y por la forma republicana de gobierno.

En la sesión de 9 de septiembre se presentó el dictamen sobre la forma federal del Estado. En la Exposición de motivos del Proyecto de Constitución, la Comisión se remitió una vez más a la Carta de 1824, reproduciendo los párrafos del discurso que acompañó a su promulgación, para justificar después la conservación del sistema:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes habla de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo



se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y múltiples gabelas, sin recibir en cambio ninguna protección o beneficios... Los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde por otra parte están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio y las vanidades del lujo, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país... Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

Solamente el diputado Manuel Buenrostro intentó oponerse a la adopción del sistema federal, aconsejando se retirara el artículo para discutirlo después de que se presentara el nuevo dictamen sobre el artículo 15; pero en una segunda intervención y ante la frialdad del Congreso, desistió de su propósito. Tampoco en esa ocasión quiso el Partido Conservador empeñarse en una batalla, pues sabía que los moderados votarían en favor de la forma federal del Estado.

Los diputados del medio siglo XIX leyeron cuidadosamente *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville, y de acuerdo con él aceptaron la doctrina de la co-soberanía para explicar la naturaleza del Estado federal. Con ese conocimiento pudieron corregir los errores cometidos en la Constitución de 1824: consignaron la identidad de principios –gobierno republicano, democrático y representativo– para la estructuración de los Poderes federales y locales; introdujeron el artículo 127, determinando que la competencia de origen correspondería a los estados, en tanto los Poderes federales tendrían únicamente las facultades expresamente concedidas en la Constitución; señalaron los actos prohibidos a los estados; establecieron los casos en que debería actuar la garantía federal; organizaron un sistema para dirimir los conflictos de los estados entre sí y con la Federación; y crearon un procedimiento especial para reformar las normas constitucionales, haciendo intervenir al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. Los autores del Proyecto de Constitución se vieron colocados ante un grave dilema: las dictaduras de Bustamante y de Santa Anna demostraron al país lo peligroso de un Poder Ejecutivo excesivamente fuerte; pero el sistema de la Constitución de 1824, inspirado por la Constitución gaditana, adolecía también de graves defectos: España era una monarquía y la persona del rey era inviolable y sagrada, pero el presidente de la República, de conformidad con los artículos 38 y 107, podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por “delitos de

traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”; esta diferencia explica que el intento de parlamentarismo, que en la ley española acompañaba a la inviolabilidad de la persona del rey, agravara la condición del Ejecutivo mexicano. Para remediar estos inconvenientes, los constituyentes de 1856-1857 adoptaron el sistema llamado presidencial, pero procuraron reducir y limitar las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo; los Poderes Legislativo y Ejecutivo serían independientes, teniendo cada uno expresa y claramente señaladas sus facultades y atribuciones, pero debían colaborar en los términos de la ley para el mejor cumplimiento de los fines estatales.

Se ha criticado severamente a la Generación de la Reforma, acusándola por haber creado una especie de dictadura legal del Poder Legislativo, lo que habría impedido el normal funcionamiento de las instituciones, pero se pasa por alto el hecho de que en la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo resultó considerablemente reforzado en comparación con su antepasado de 1824: en la primera de nuestras constituciones, el presidente de la República era elegido por las legislaturas locales, en tanto en 1857 la elección se hacía por el pueblo, de lo que resultaba que el presidente fuera absolutamente independiente de los otros Poderes respecto de su origen y que, en razón de su elección por el pueblo, estuviera respaldado por la mayoría de los ciudadanos. En las sesiones de la Asamblea se recordó que la vicepresidencia de la República había sido una fuente permanente de intrigas y que de ella había salido la traición de Bustamante y el asesinato de Guerrero; aquel trágico recuerdo decidió al Congreso a suprimir la vicepresidencia, reforzando así la posición del presidente. Por otra parte, la responsabilidad de los secretarios de Estado por los actos contrarios a la Constitución o a las leyes desapareció en la Constitución de 1857, salvo, naturalmente, los casos de delitos oficiales o comunes. Es cierto que el juicio político se desarrollaba ante la Cámara única, la de Diputados, a la que correspondía resolver sobre la culpabilidad del presidente y que la intervención de la Suprema Corte de Justicia se limitaba a imponer la pena fijada en las leyes, pero el juicio político provenía de la Constitución de 1824 y tenía como antepasado la Constitución de los Estados Unidos del Norte. Es igualmente cierto que la misma Cámara de Diputados estaba facultada para crear y suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, pero este precepto provenía también de la Carta de 1824, la que a su vez lo tomó de la Constitución española.

Entre las críticas más severas al sistema de la Constitución se encuentra la relativa a la cuestión del veto presidencial en la formación de la leyes: de conformidad con el artículo 70, terminada la discusión de un proyecto de ley y antes de su votación, se remitía al presidente para que formulara las observaciones que juzgare oportunas; recibido de nueva cuenta el proyecto en la

Cámara, se procedía a la discusión de las observaciones presidenciales, si las hubo, y en caso contrario a la votación. Pero el veto presidencial, que según la Constitución norteamericana exigía una segunda votación de dos tercios del total de los votos del Congreso (la interpretación posterior se inclina por una votación de dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras), permitía al presidente, aliado a una minoría de 34 por ciento, detener la marcha del Poder Legislativo; en esas condiciones, el veto equivalía a dejar las leyes en manos del Poder Ejecutivo, solución contraria al principio de la división de poderes.

Los tres poderes federales se organizaron dentro del más puro espíritu democrático: el presidente, los diputados y los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían designados por el pueblo, en elección indirecta; así se garantizaba no solamente la separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino además y principalmente, la independencia del Poder Judicial. No es posible desconocer que la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el pueblo ofrece algunos inconvenientes, pues los somete a las fluctuaciones de los partidos políticos, pero juzgado el sistema en su época y con la serenidad que proporciona la distancia, nos parece que fue de una gran sabiduría: si el presidente del Alto Tribunal de Justicia hubiera sido designado por el presidente de la República o aun por el Congreso, probablemente no habría disfrutado del respaldo popular que tuvo Juárez después del infortunado golpe de estado de Ignacio Comonfort.

Otra de las críticas que se hicieron a la Constitución de 1857 se relaciona con la existencia del Senado: la Comisión de Constitución depositó el Poder Legislativo en una Cámara única, a la que dio el nombre de “Congreso de la Unión”; en su voto particular, Isidoro Olvera propuso la creación del Senado. El Partido Liberal, demostrando una vez más la pureza de sus intenciones, se dividió entre defensores y enemigos del Senado. En la sesión de 10 de septiembre, Zarco hizo una brillante defensa de la institución, pero triunfaron los argumentos de José Antonio Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez, partidarios de la concepción individualista y mayoritaria de la democracia; los opositores al Senado afirmaron que una segunda Cámara integrada con representantes de los estados contrariaba la esencia de la democracia, pues permitía que un número mayoritario de estados, pero minoritario en cuanto al volumen de la población total del país, detuviera el ejercicio de la soberanía nacional; reconocieron que el Senado pertenecía a las instituciones tradicionales del sistema federal, pero declararon que la voluntad mayoritaria del pueblo es la suprema ley y que ninguna institución puede contrariarla.

La defensa de los derechos del hombre y el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes públicos poseían una extensa tradición en nuestro derecho, si bien casi nunca funcionaron regularmente: esos principios están unidos a los nombres de Otero y de Rejón y encontra-

ron su primera expresión federal en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; sus artículos 22 y 23 otorgaron al Congreso de la Unión la facultad de declarar la nulidad de las leyes de las legislaturas estatales cuando fueran contrarias a la Constitución y, a la inversa, las legislaturas locales podían, por mayoría de votos y con intervención de la Suprema Corte de Justicia, declarar la nulidad de las leyes del Congreso federal. Pero la gran aportación del Acta de Reformas es el reconocimiento que hizo, por primera vez en el derecho federal positivo, del juicio de amparo, que ha llegado a ser una de las más bellas instituciones jurídicas de todos los tiempos: infortunadamente, el Acta de Reformas no contenía la enumeración concreta de las libertades garantizadas a los hombres, razón por la cual no pudo el juicio de amparo producir todos sus benéficos efectos. El Congreso de 1856-1857 rechazó la idea del control político de la constitucionalidad de las leyes: temieron los diputados constituyentes las indudables fricciones que podrían producirse entre los Poderes federales y estatales y decidieron evitar el riesgo. En cambio, reconocieron la grandeza del juicio de amparo, cuya necesidad era aún mayor que en 1847, habida cuenta de la amplitud de la *declaración de los derechos del hombre* de la nueva Constitución: su fundamento primero se encuentra en la idea misma de los derechos del hombre, “base y objeto de las instituciones sociales”, según el artículo primero de la Carta Magna de 1857; todas las leyes y autoridades, según el precepto acabado de citar, estaban obligados a respetarlos y protegerlos, por lo que, si eran violados, debía disfrutar la persona agraviada de un procedimiento expedito y eficaz para imponer su respeto. El juicio de amparo, tal como fue concebido en la Asamblea del siglo XIX, pertenece a la esencia misma de los principios democráticos: ellos quieren que la libertad y la dignidad humanas se coloquen sobre la arbitrariedad y el capricho de los gobernantes y de ahí que se otorgue, a la persona lesionada en sus intereses por una ley inconstitucional, la facultad de imponer a los gobernantes el respeto de la Constitución y, con ella, el respeto de la voluntad del pueblo. Finalmente, el juicio de amparo es una demostración de fe en la majestad de los jueces, por desgracia no siempre confirmada en nuestra historia: a ellos corresponde detener la arbitrariedad y el despotismo y hacer triunfar la idea de los derechos del hombre.

## La Constitución liberal

El 15 de diciembre de 1856, el Papa Pío IX pronunció una alocución condenando los actos del gobierno de México; era una declaración de guerra y una invitación a los católicos mexicanos para oponerse a las leyes que suprimieran los privilegios de la Iglesia; pero el Congreso Constituyente, consciente de su

misión histórica, concluyó sus trabajos y promulgó la Constitución. Después del 5 de febrero, el clero católico predicó en las iglesias de la República que era un código contrario a la religión católica y amenazó con la pena de excomuniación a los funcionarios y empleados públicos que prestaran el juramento de “guardar y hacer guardar la Constitución y leyes que de ella emanen”. El 17 de marzo, el gobierno expidió un decreto declarando que todos los funcionarios y empleados públicos estaban obligados a prestar el juramento; algunos de ellos se negaron a jurar, por lo que quedaron separados de sus cargos. En el semanario *La Cruz*, de 28 de mayo, apareció un artículo sosteniendo que cuando la potestad civil ordena algo contrario al juicio de la autoridad eclesiástica, los católicos no deben obedecer, pues antes que a los hombres se debe obedecer a Dios. En numerosos folletos y en editoriales y artículos periodísticos se hizo la crítica de la Constitución y se invitó al pueblo a la desobediencia; en varios de esos documentos se señaló el derecho de los hombres a rebelarse contra una constitución contraria a los principios católicos. Según es suficientemente sabido, la propaganda y la agitación provocada en el país doblegaron el espíritu del presidente Comonfort, conduciéndole a la lamentable alianza con Zuloaga, a secundar el Plan de Tacubaya y a dar el golpe de estado que desencadenó la Guerra de Reforma.

En los años de la guerra se dictaron las Leyes de Reforma, complemento de la Constitución y cristalización de los ideales del Partido Liberal: separación de la Iglesia y del Estado, condensada en la fórmula de la ley de 12 de julio de 1859: “Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos”; rompimiento de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y desconocimiento de ésta como poder político; nacionalización de los bienes de la Iglesia, cuyo efecto inmediato fue la supresión de su poder económico, base del poder político; reconocimiento de las libertades de conciencia y de culto como parte de los derechos del hombre; asunción por el Estado de la función jurisdiccional en toda su plenitud y supresión del fuero eclesiástico; supresión también de los privilegios de que disfrutaban los sacerdotes católicos; secularización del estado civil de las personas y creación del registro civil; transformación del matrimonio en un acto civil; supresión de las órdenes de religiosos regulares; secularización de cementerios, hospitales y establecimientos de beneficencia.

Cuando regresó la tranquilidad al país, en 1873, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, los principios esenciales de las Leyes de Reforma se elevaron a preceptos constitucionales, quedando colocados como adiciones constitucionales a renglón seguido del artículo 28.

La Constitución de 1857, que pertenece al tipo de las constituciones político-formales, proporcionó las bases para una democracia individualista y liberal. Pero el camino de la democracia está cubierto de espinas y de

peligros y al recorrerlo se desbordaron nuevamente las pasiones políticas de los hombres y las fuerzas económicas se impusieron otra vez a la justicia y a la libertad: la burguesía que rodeó al gobierno del general Díaz, particularmente después del ascenso al Ministerio de Gobernación de su suegro, Manuel Romero Rubio, no supo o no quiso –parece más bien lo segundo– procurar el progreso general del país y de sus clases sociales; sostuvo, como lo continúa afirmando en la actualidad nuestro ostentoso capitalismo, que el progreso de México era el progreso de ella.

En la nueva estructuración económica del país, la burguesía repitió muchas de las lacras que venían de la Colonia y de la primera mitad del siglo XIX; la nacionalización de los bienes de la Iglesia no benefició a las clases campesinas, perdiéndose así las voces de Morelos, Arriaga, Castillo Velasco y de Olvera; en una aplicación inhumana de los principios liberales, las comunidades rurales fueron despojadas de sus tierras, quedando reducidos los hombres a la condición de peones de hacienda, situación que difería bien poco del siervo medieval. La ejecución de los programas de obras públicas –encomiables por todos conceptos– y los pródromos de la industrialización no produjeron sino en escala mínima la elevación de los niveles de vida de las clases trabajadoras: en 1906 estallaron dos movimientos huelguísticos, uno en la región minera de Cananea y el segundo en las fábricas de hilados y tejidos de Atlixco. El gobierno del presidente Díaz, el Partido Científico y la burguesía mexicana se vieron colocados ante su última oportunidad histórica, pero en lugar de aprovecharla iniciando una política de reformas sociales que hubiera permitido el ingreso de los campesinos y del proletariado a la vida nacional, ahogaron en sangre los movimientos de huelga y ratificaron su intención de continuar gobernando al país en calidad de propietarios-dictadores.

## La época revolucionaria

Dice Georges Burdeau que “una revolución es la sustitución de una vieja idea de la justicia y del derecho por una nueva”. Así fue la Revolución de 1910: lucha de un pueblo explotado durante cuatro siglos por los conquistadores, por los encomenderos, por los criollos y los españoles, por los hacendados de la era del general Díaz y por la burguesía nacional y extranjera, dueña actualmente del poderío económico; lucha por un nuevo derecho y por una justicia mínima para las relaciones sociales. Sin duda, los objetivos y los ideales de esa primera revolución social del siglo XIX no eran plenamente nuevos, pues en el fondo de ellos, según creemos se desprende de lo que llevamos expuesto, late el pensamiento de Morelos y de los liberales de mediados del siglo XIX. Pero en 1910 la idea de un derecho nuevo y de una justicia nueva, que habría de

ser social y sustituir a las viejas concepciones individualistas, devino el objetivo fundamental de la lucha: el problema inmediato de 1810 era asegurar la independencia de la nación frente a España y los posibles aspirantes al trono de Anáhuac; en 1857, la pugna Estado-Iglesia y la conquista de los derechos del hombre y del ciudadano dominaron el panorama político y relegaron a un segundo plano el reconocimiento de la justicia social. La Revolución de 1910 planteó como exigencia imperativa el derecho de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana, justa y digna, y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

El 10 de julio de 1906, los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal y algunas otras personas lanzaron el Manifiesto del Partido Liberal, haciendo una crítica acerba y penetrante del gobierno dictatorial del presidente Díaz: pusieron de relieve que la instrucción pública favorecía únicamente a las clases privilegiadas y a un reducido sector de la clase media, que el progreso del país no había traído beneficios a los campesinos y a los trabajadores, que unos y otros vivían en condiciones infrahumanas y que era urgente una reorganización gubernamental que permitiera regresar al sendero de la democracia y contribuyera a la creación de un derecho nuevo para los problemas del campo y de la industria. A la miseria de los campesinos y de los trabajadores debe agregarse la circunstancia de que el gobierno del presidente Díaz, como todas las dictaduras, había llegado a constituir una oligarquía cerrada, en la que no se podía penetrar sino mediante un servilismo incondicional: una parte considerable de la burguesía nacional y la clase media, que había adquirido conciencia de la dignidad humana, principiaron a sublevarse contra su condición de gobernados sin redención y se sumaron al descontento del pueblo.

El año de 1908 tuvo una importancia particular: por razones que la historia no ha podido descifrar, el presidente Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano Creelman y en ella expresó que,

había recibido el poder de manos de un ejército victorioso, en una época en la que el pueblo no estaba preparado para el ejercicio de la democracia, que las condiciones históricas habían variado, que el pueblo se encontraba ahora en aptitud de decidir respecto de su futuro gobierno, que vería con agrado se formara un partido de oposición, que al concluir el periodo presidencial 1904-1910 alcanzaría la edad de ochenta años y que, cualquiera que fuese la opinión de sus partidarios, se retiraría del poder.

Aquellas declaraciones fueron la sentencia de muerte del régimen, porque los dictadores no pueden jugar con el fuego de la democracia.

En los meses finales de 1908 y en los años de 1909 y 1910 se gestó la tercera de nuestras grandes revoluciones: varias fracciones del porfirismo pretendieron recoger las palabras del caudillo, pero ninguna se atrevió a proponer el principio de la no-reelección, conformándose con luchar por la vicepresidencia de la República. En un cierto momento, pareció que Bernardo Reyes podría canalizar el descontento nacional, pero la indecisión del general jalisciense acabó con muchas de las ilusiones de la juventud de entonces.

A fines de 1908 surgió la figura egregia de Francisco I. Madero. Su ensayo *La sucesión presidencial*, no obstante sus deficiencias, sirvió de punto de apoyo para la formación, en el mes de mayo de 1909, del Club Antirreeleccionista: en la convención de 15 de abril de 1910, los antirreeleccionistas, en cuyas filas figuraron los hermanos Vázquez Gómez, el periodista Filomeno Mata, el maestro José Vasconcelos, Félix Palavicini y el jurista Toribio Esquivel Obregón, entre otras personas, supieron canalizar el descontento y la miseria populares del campo y de las fábricas y, después de postular la candidatura de Madero para la presidencia de la República, iniciaron la batalla de la democracia.

Los acontecimientos posteriores son suficientemente conocidos y no es éste el lugar adecuado para relatarlos en detalle: el 5 de octubre de 1910 publicó Madero el Plan de San Luis Potosí, declarando la nulidad de las elecciones generales e invitando al pueblo para que tomara las armas y coadyudara al derrocamiento de la dictadura. Hasta aquellos momentos, la agitación política y los programas de los partidos habían tenido como finalidad esencial y única poner término al gobierno del presidente Díaz y restablecer la vigencia de los principios democráticos de la Constitución de 1857; vagamente se habló en la Convención antirreeleccionista de dictar leyes protectoras del trabajo. Pero al redactar el Plan de San Luis, Madero habló del despojo de que fueron víctimas las comunidades rurales y señaló como uno de los objetivos de la Revolución la restitución de las tierras, sin indemnización para los despojados: el párrafo del Plan de San Luis es el origen de nuestra revolución social, sirvió para despertar de su sueño a los guerreros del sur y encontró en Emiliano Zapata un jefe y un luchador infatigable. La Revolución se extendió por todo el territorio nacional y el general Díaz se vio obligado a renunciar; pero antes de abandonar el poder logró que sus representantes firmaran con Madero los Tratados de Ciudad Juárez: en ellos, y a cambio de las renunciaciones del general Díaz y del vicepresidente Ramón Corral y de la promesa de que los jefes de la Revolución designarían a algunos de los secretarios de Estado y a varios gobernadores, los representantes de la Revolución aceptaron la presidencia interina del ministro de Relaciones De la Barra y el licenciamiento de las tropas revolucionarias. Vinieron después la elección de Madero



y Pino Suárez para la presidencia y vicepresidencia de la República y el incumplimiento del Plan de San Luis. Fue entonces cuando el generalísimo Morelos revivió en la figura de Zapata: el Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911, reproducción agigantada del pensamiento del caudillo independentista, condensó en las palabras “tierra y libertad” el sentido profundo y verdadero de la Revolución Mexicana. La sangre vertida en los campos de batalla no debería servir para un simple cambio de gobernantes, sino para liberar al pueblo y devolver a los hombres su dignidad. Más tarde, la asonada de Félix Díaz y de Bernardo Reyes, la traición de Huerta y de Blanquet, el asesinato de Madero y Pino Suárez y la farsa en la trasmisión del Poder Ejecutivo colocaron al pueblo frente de un nuevo dictador.

El 19 de febrero de 1918, inmediatamente después de la Decena Trágica, la legislatura del Estado de Coahuila desconoció a Huerta como presidente interino de la República y autorizó al gobernador para “armar fuerzas y coadyuvar al mantenimiento del orden constitucional”. El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su base y toman su origen en la Constitución, debiendo actuar siempre dentro de ella, de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la Federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables: la lucha que emprendían y a la que habrían de invitar a todos los gobiernos de los estados, tendría como finalidad restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 y, en su oportunidad, reconstruir los poderes federales. El 27 de marzo siguiente, un grupo de jefes y oficiales publicó el Plan de Guadalupe: ratificó la actitud del gobierno de Coahuila, dio al ejército que se formaba el nombre de Constitucionalista, reconoció a Carranza como comandante supremo de las tropas revolucionarias y resolvió que al ocuparse la ciudad de México, quien en ese momento fuera el jefe de la Revolución se haría cargo interinamente del Poder Ejecutivo federal y convocaría a elecciones generales. El 18 de abril, Carranza se adhirió al Plan de Guadalupe.

La Revolución Constitucionalista se transformó rápidamente en una auténtica lucha de clases, pero lo fue en un grado más puro y avanzado que durante la Guerra de Independencia o en la Revolución de Ayutla: los hombres y los grupos humanos que se sumaron al movimiento de Carranza llevaban el firme propósito de realizar la idea de la justicia social. Sin duda, la lucha principió en Coahuila para derrocar a un tirano, pero el pueblo adqui-

rió bien pronto la convicción de que la simple lucha contra los dictadores era estéril y que Huerta era tan sólo la máscara que cubría el viejo régimen burgués; al combatir al dictador, el pueblo luchó por destruir el absolutismo de la burguesía, proponiéndose crear un régimen social más justo; en esta ocasión, el pueblo no permitiría que le escamotearan el triunfo, ni aceptaría que, con el pretexto de resolver una crisis política, se aplazara la adopción de un nuevo derecho. Fue así como aquella revolución se convirtió en la primera revolución social del siglo XX.

En este periodo de la lucha, la figura de Zapata se erigió en la antorcha de la nueva idea de la justicia y del derecho: una y otro dejarían de ser principios estáticos destinados a proteger las pertenencias de la burguesía y se convertirían en fuerzas vivas, en fuerzas creadoras de una democracia social al servicio del hombre. El Plan de Ayala era la reivindicación del derecho de la Nación mexicana para utilizar su tierra en beneficio de quien la cultivaba: nadie tiene el derecho de extraer una renta de la tierra; solamente aquél que siembra y cultiva con sus manos la semilla, adquiere el derecho de hacer suyos los frutos de la tierra. El Plan de Ayala es el enterramiento de la idea romana de la propiedad y de la doctrina del siglo XVIII que se empeñó en hacer de la propiedad un derecho natural del hombre, idéntico a las libertades del espíritu. En carta de 7 de abril de 1913, Zapata dice a Pascual Orozco, emisario de Huerta ante él: “Yo pertenezco, señor, a una raza tradicional que jamás ha degenerado ni ha podido traicionar las convicciones de una colectividad, y las de su propia conciencia; prefiero la muerte de Espartaco acribillado a heridas en medio de su libertad... Quiero morir siendo esclavo de los principios, no de los hombres.” Y en otra carta de 11 del mismo abril, escribió al mismo Huerta: “La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén, la libertad y el derecho, y por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social.” Y debe recordarse, por su valor simbólico, el primer reparto de tierras, efectuado por Lucio Blanco en Tamaulipas el 10 de septiembre de 1913.

El 15 de julio de 1914 abandonó Huerta el poder. Los acontecimientos que se desarrollaron posteriormente han sido descritos muchas veces y han recibido las más variadas interpretaciones: las fuerzas revolucionarias se dividieron en dos grupos, dirigidos respectivamente por Carranza y Villa; la división persistió hasta la célebre batalla de Celaya, ganada por el general Obregón al Centauro del Norte. Pero durante ese tiempo se extendió rápidamente por todo el país la idea de crear una legislación social: en varios estados de la República los jefes militares y gobernadores provisionales expidieron diversas disposiciones sobre salario mínimo, jornada de trabajo y descanso semanal, culminando en el mismo año de 1914 con las leyes del trabajo de Jalisco y Veracruz. En el puerto de Veracruz, Carranza comprendió que el

movimiento constitucionalista contra Huerta se había transformado en una revolución social y que era indispensable dar satisfacción a los anhelos del pueblo: el 12 de diciembre de 1914 publicó el famoso decreto reformativo del Plan de Guadalupe, atribuyéndose la facultad de dictar

todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de los Códigos civil, penal y de comercio.

La primera disposición dictada por Carranza es el decreto de 29 de diciembre de 1914, introduciendo el divorcio en la legislación civil; era el complemento de las Leyes de Reforma. Pero la disposición fundamental, base de la posterior evolución histórica de México y del contenido de la futura Constitución de 5 de febrero de 1917, es la ley de 6 de enero de 1915 que ordena la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones campesinas.

En el artículo V del decreto reformativo del Plan de Guadalupe dispuso Carranza que “el encargado del Poder Ejecutivo sometería al Congreso de la Unión las leyes y disposiciones que hubiere dictado, a fin de que fueran estudiadas, ratificadas, reformadas o elevadas a preceptos constitucionales”. Pero el 14 de septiembre de 1916, el jefe de la Revolución resolvió convocar a un Congreso Constituyente extraordinario; para justificar la medida, en la Exposición de Motivos de la convocatoria expresó que “si bien la Constitución de 1857 consignó en su artículo 127 el procedimiento para su reforma, dicha norma no era ni podía ser un obstáculo para que el pueblo hiciera uso del derecho contenido en el artículo 39 de la misma Constitución, pues el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, conserva el inalienable derecho de alterar o modificar, en cualquier tiempo, la forma de su gobierno”. En diferentes épocas, algunos juristas han sostenido que la convicción del Congreso Constituyente extraordinario implicó la ruptura del orden constitucional y la destrucción de la legitimidad de un movimiento que en todo momento se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1857. Si se analiza el decreto de convocación a la luz de los principios de la teoría pura del derecho, según fueron expuestos por la escuela vienesa, resultará que careció de validez formal. Pero Carranza tuvo conciencia de esa circunstancia y, conociéndola, planteó en toda su amplitud y belleza el problema de la legitimidad de una revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Las dos tesis son excluyentes, pero en tanto la primera pretende que el pueblo actúe siempre en la forma prevista en el derecho preestablecido,

la segunda tiene un sentido más hondamente democrático; el pueblo puede, en ejercicio de su soberanía, romper el derecho preexistente y crear libremente uno nuevo; la revolución constitucionalista precisó así el sentido del artículo 39 de la Constitución de 1857, idéntico al precepto vigente en nuestros días.

### El Congreso Constituyente

El Congreso Constituyente de Querétaro se benefició con cierta característica que le distingue de las Asambleas de 1824 y 1857: estas últimas fueron una pugna colosal de factores reales de poder, representados por los diversos partidos políticos que se formaron en aquellas dos etapas de nuestra historia. Así y para presentar un ejemplo, el grupo liberal de mediados de siglo se encontró frecuentemente en minoría y no pudo hacer prevalecer algunas de sus principales ideas; tuvo necesidad de triunfar en una guerra posterior a la Constitución para imponer, en toda su amplitud, la idea de los derechos del hombre y la laicización de la vida civil. Ciertamente, después de que Huerta abandonó el poder, las fuerzas revolucionarias, según explicamos con anterioridad, se escindieron en dos grupos, pero la fracción carrancista se impuso rápidamente. En esas condiciones, la Asamblea de 1917 pudo integrarse con los representantes de un grupo revolucionario doblemente victorioso. En 1857, los partidos liberal y conservador sostenían principios e ideas esencialmente distintos, en tanto en 1917 la Revolución triunfante defendía un programa unitario, el mismo que se había venido definiendo con la Ley de 6 de enero de 1915 y con las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobiernos de los estados. Sin embargo, la unidad de los hombres nunca será perfecta: en la Asamblea queretana se revelaron distintas tendencias, y si bien ninguna de ellas pretendió modificar los principios e ideas generales de la Revolución, sí se intentó mantener la Constitución dentro de los lineamientos de su antecesora, dejando al Congreso de la Unión y a la legislación ordinaria el cuidado de dictar las leyes reclamadas por el pueblo en los campos de batalla. Esta posición, que infortunadamente partió del Proyecto mismo de Constitución elaborado por Carranza, fue rota al discutirse el problema de la libertad de trabajo y quedó definitivamente sepultada cuando la Asamblea se ocupó del derecho de propiedad. En aquellos memorables debates, según notaremos posteriormente, surgió la nueva idea del derecho constitucional y de sus funciones.

Los teóricos y profesores de derecho constitucional dividen el contenido de las constituciones en dos grandes partes, llamadas dogmática y orgánica: la primera es la parte central y fundamental, el corazón y el alma de las constituciones. Sirve para definir los derechos y deberes de los hombres y de los

grupos sociales, sus relaciones con los poderes públicos, las finalidades de la organización estatal y los principios generales y determinantes de la acción política que deberán desarrollar los Poderes públicos; la parte dogmática de una Constitución comprende los ideales de justicia, la idea del derecho, las aspiraciones y los propósitos del pueblo y de sus hombres; de ella puede decirse que es la objetivación del espíritu del pueblo en cada uno de los momentos de su historia. La parte orgánica determina la forma del Estado y la estructura, atribuciones y límites a la actividad de los órganos estatales. Pues bien, las partes orgánica y dogmática de una Constitución se encuentran entre sí en la relación entre continente y contenido, entre medio y fin: la organización de los Poderes públicos es el medio que permite asegurar o a través del cual pretende el pueblo asegurar la efectividad de sus ideales jurídicos y políticos. Como consecuencia de lo expuesto, se puede agregar que la parte orgánica de una Constitución es la forma dentro de la cual se desenvuelve la vida del pueblo, en tanto que la parte dogmática determina el estilo interno de vida del pueblo y de sus hombres; de lo que a su vez puede concluirse que para juzgar de la naturaleza íntima y de los caracteres esenciales de una Constitución, debe atenderse principalmente a su aspecto dogmático. Se explica así que la preocupación primera y más grave de las Asambleas Constituyentes haya sido la fijación del núcleo constitucional: la Revolución francesa del siglo XVIII se propuso, en primer término, fijar los derechos y deberes de los hombres y de ese propósito nació la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789; posteriormente y para asegurar su eficacia, la Asamblea Nacional votó la Constitución de 1791. En nuestro Congreso Constituyente de los años de la Reforma ocurrió el mismo fenómeno: los grandes debates, según relatamos en un párrafo anterior, giraron en torno a la *Declaración de los derechos del hombre*; cuando concluyó la discusión, el Partido Conservador dejó hacer a los liberales y, convencido de que no podía imponer sus ideas, se preparó para la lucha armada. También en 1917, la más grande de las batallas parlamentarias tuvo lugar a propósito de los derechos del hombre: de ella salió la nueva y primera declaración de derechos sociales de la historia, que habría de transformar la esencia del derecho constitucional y que daría a la Constitución ese sentido individualista y social, mediante el cual los constituyentes de Querétaro quisieron garantizar la libertad humana y asegurar la realización de un mínimo de justicia social.

Cuando se reunió el Congreso Constituyente, ya se habían escuchado las voces de los corifeos de la dictadura sosteniendo que el régimen democrático que se había creado en la Constitución de 1857 era inaplicable a la vida mexicana, por lo que debían introducirse en él reformas fundamentales: la Generación de la Reforma habría sido una pléyade de hombres románticos, enamorados de una idea, pero desconocedores de los presupuestos indispen-

sables para la organización de un país. El Proyecto de Constitución preparado por Carranza y los diputados constituyentes en las sesiones de Querétaro, no obstante la persistencia de la crítica, ratificaron su fe en la democracia: sin duda, la democracia no había sido una realidad entre nosotros, pero era la ilusión y la esperanza del pueblo, era el ideal por cuyo encanto habían luchado los hombres desde la primera de sus constituciones, en el Congreso de Anáhuac de 1814, cuando el generalísimo Morelos señaló la ruta de la libertad; el pueblo de México vivía enamorado de la idea de la democracia y había pasado un siglo contemplándola, como el héroe de Piasecki, “el enamorado de la Osa Mayor”. Habría sido una enorme inconsecuencia desconocer nuestra historia, pues se obligaría a los hombres a iniciar una revolución más. Con apoyo en las consideraciones que anteceden, el Congreso Constituyente confirmó su fe en una democracia individualista y social, mayoritaria e igualitaria. El artículo 39 hizo descansar el edificio constitucional en el principio de la soberanía del pueblo: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él.” Soberanía quiere decir libertad del pueblo y de sus hombres, o según la fórmula que creemos se desprende de la enseñanza de quien fuera ilustre director de nuestra Facultad de Derecho, José María del Castillo Velasco, “la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres”. La doctrina de la soberanía significa, además, que es el pueblo el titular del Poder Constituyente, que es él quien se organiza libremente y que únicamente al pueblo corresponde formular su Constitución, sea directamente, bien por conducto de sus representantes; todo acto que desconozca o impida el ejercicio de esta facultad es un atentado a los derechos de la nación. Quiere decir también la idea de soberanía que la fuente única de las atribuciones de los gobernantes es la voluntad del pueblo expresada en su Constitución y que los actos contrarios o que vayan más allá de lo preceptuado en la Ley Fundamental son arbitrarios y despóticos.

Nuestra fórmula constitucional de la soberanía, unida al artículo 16 –precepto que dispone que nadie puede ser privado o molestado en sus derechos sino en virtud de mandatamiento escrito de la autoridad competente–, es una de las más bellas concreciones de la idea de Estado de derecho: según el pensamiento democrático puro, la Constitución, obra del pueblo y ejercicio inmediato de su soberanía, es la fuente única de los poderes públicos, su norma organizadora y, en consecuencia, es independiente y superior a ellos. El efecto inmediato de esta manera de entender las ideas de soberanía y Estado de derecho consiste en que los poderes públicos y las autoridades están subordinados a la Constitución, sin que puedan realizar acto alguno para el que no estén expresamente autorizados por la Ley Fundamental o por las normas que de ella deriven. Los gobernantes, conforme a la hermosa frase del viejo maestro de la Universidad de Burdeos, León Duguit, “carecen de un

derecho propio de mando, teniendo en cambio el deber de actuar de acuerdo con los mandatos constitucionales en beneficio del pueblo”; los gobernantes, para usar las palabras famosas de Federico el Grande, “son los primeros servidores de su pueblo”, pero no según los dictados de su conciencia, sino en cumplimiento de la voluntad constitucional del pueblo.

Todas las autoridades están subordinadas a la Constitución, pero este principio necesita una mayor explicación, pues en un Estado federal existe un orden jurídico doble: todas las autoridades están sometidas a la Constitución federal y no pueden realizar acto alguno que la contradiga, pero en tanto las autoridades federales encuentran en la misma ley federal la fuente y el límite de sus atribuciones, las autoridades locales están además subordinadas a las respectivas Constituciones particulares de los estados; en consecuencia, no es suficiente que algún acto no esté atribuido a la Federación ni prohibido a los estados, pues es necesario que el pueblo de cada entidad federativa determine las atribuciones locales de los gobernantes en su Constitución particular. De esta manera, la idea del Estado de derecho se conservó entre nosotros en toda su integridad: ningún gobernante, federal o local, puede actuar sin estar constitucionalmente autorizado por su pueblo.

Para garantizar las ideas de soberanía y Estado de derecho, base de nuestra organización política, la Constitución de 1917 es una Constitución escrita y rígida: fue elaborada y expedida por una Asamblea Constituyente, representación inmediata y directa del pueblo y no puede ser reformada sino por un órgano, distinto de los Poderes ordinarios del Estado, y mediante procedimientos especiales. Durante mucho tiempo, los profesores de derecho constitucional y los juristas en general han especulado largamente en torno a la naturaleza del poder revisor de la Constitución, pero no han encontrado una solución satisfactoria. Nos parece que en la doctrina kelseniana se puede buscar la respuesta a tan importante cuestión: el Estado federal es un orden jurídico total, que comprende dos órdenes jurídicos parciales, correspondiendo uno a los poderes públicos centrales y otro, que a su vez se compone de muchos órdenes jurídicos iguales, es el perteneciente a los poderes locales. El error de las diversas teorías y opiniones sobre el sistema federal consiste, según el jefe de la escuela vienesa, en haber identificado el orden total del Estado federal con el orden parcial de los Poderes públicos centrales. Si se alcanza la distinción propuesta por el autor de la teoría pura del derecho, la cual, por lo demás, es susceptible de muy variadas e importantes aplicaciones, resulta fácil descubrir la naturaleza del poder revisor de la Constitución: dicho poder no forma parte ni puede ser identificado con ninguno de los órdenes jurídicos parciales, ni siquiera con el orden de los poderes centrales: el poder revisor de la Constitución pertenece al orden total del Estado federal y, en consecuencia, está colocado, de la misma manera que la Constitución,

sobre todos los poderes tanto centrales como locales; es un poder supraestatal, órgano cuya naturaleza es análoga a la que corresponde a las asambleas constituyentes, si bien está subordinado a ellas, pues su estructura y sus formas de actuación dependen de la Asamblea creadora de la Constitución.

En íntima unidad con las ideas que acabamos de exponer, y en armonía también con la Constitución de 1857, nuestra Ley Fundamental reconoció la idea de la democracia representativa como la base para la actuación de los gobernantes, pero éstos, según la definición clásica de Georges Berlia, nunca deberán ser considerados como “los representantes soberanos de la Nación”, sino tan sólo como “los representantes de la Nación soberana”.

Dentro del propósito de completar su concepción democrática, la Asamblea Constituyente reconoció que el ejercicio de la soberanía corresponde por igual a todos los hombres y, en consecuencia, confirmó el principio defendido por la Generación de la Reforma, en el sentido de otorgar a todos los ciudadanos el derecho activo y pasivo de voto. No es posible desdeñar algunos inconvenientes del sufragio universal, pero no es siquiera imaginable que exista algún sistema electoral perfecto. Los constituyentes de 1917 tenían la experiencia de nuestra historia y sabían que cualquier diferenciación o jerarquía que introdujeran entre los ciudadanos sería contraria a las aspiraciones del pueblo: la idea del sufragio universal es la que, por lo menos hasta el momento presente, responde mejor a la irreductible naturaleza de la persona humana y es también, según creemos, la única que parece compatible con el principio de la igualdad natural de todos los hombres.

Si se analizan serenamente las consideraciones que anteceden, se llega a la conclusión de que los diputados constituyentes de 1917 confirmaron, por lo que respecta a la estructura de la democracia, la concepción individualista de la misma: el hombre y, en consecuencia, la mayoría de ellos, son la fuente única y necesaria del poder.

El pensamiento contemporáneo afirma uniforme y categóricamente que la separación entre el Estado y las Iglesias y religiones es una de las bases esenciales de la libertad de los hombres y de la democracia. Considerada en este aspecto, la democracia moderna es radicalmente distinta a la democracia antigua y a la sociedad medieval: la democracia ateniense y la romana envolvían la vida ética, religiosa y cultural del hombre, en tanto la democracia nuestra quiere ser la garantía de la libertad humana ante el Estado, las Iglesias y religiones, las fuerzas y potencias sociales y económicas y los otros hombres; nuestra democracia de personas libres. Éste era el pensamiento de los liberales de la Generación de la Reforma, cuando Zarco defendió las libertades de conciencia y de culto y Ramírez la de los hombres frente a los dueños de haciendas y de factorías. En armonía con este pensamiento, el Congreso Constituyente de la Revolución constitucionalista ratificó las deci-



siones adoptadas por su antepasado de 1857 y recogió las bases contenidas en las Leyes de Reforma: los artículos 3o, 5o, 24, 27, fracción II y 130, constituyen la unidad reguladora de la separación y relaciones entre el Estado y las Iglesias y religiones. Los diputados constituyentes recordaron la historia del siglo XIX, las guerras desencadenadas por el poderío de la Iglesia católica y del clero, la necesidad de acudir en ayuda y defensa de las clases desposeídas de la Nación y la urgencia de resolver definitivamente el problema, recordando a los hombres que en las relaciones civiles y políticas la patria y el bienestar del pueblo constituyen los valores supremos: apoyados en estas consideraciones, declararon nuevamente la separación entre el Estado y la Iglesia y las libertades de conciencia y de culto; en la redacción concreta de los textos constitucionales, los constituyentes de la Revolución se apoyaron en las Leyes de Reforma, en las modificaciones de 1873 y en la ley reglamentaria de 14 de diciembre de 1874.

### Particularidades de la Constitución

El Capítulo I de la Constitución se promulgó bajo el rubro “De las garantías individuales” y el artículo 1o cambió la redacción del precepto similar de 1857: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...” Los intérpretes y escritores se han esforzado en la búsqueda de la idea que pudo servir de base a la modificación, y no han faltado algunas voces que se remitan a la filosofía positivista de la época para sostener que las disposiciones constitucionales de 1917 rechazaron la doctrina de los derechos naturales del hombre, sustituyéndola por la tesis que afirma que las libertades de los hombres son derechos otorgados por el orden jurídico positivo: las Constituciones son obra de los pueblos y de sus hombres; son éstos, en consecuencia, quienes determinan cuáles serán sus libertades y sus derechos dentro del orden jurídico que crean. Una Constitución no vive por sí, sino que es el pueblo y sus hombres quienes le dan vida, creándola y viviéndola. Por tanto y dentro de un sistema democrático, la solución es siempre la misma, independientemente de que se acepte la concepción filosófico-naturalista de los derechos del hombre o la doctrina sociológico-positivista: las libertades y derechos de la persona humana son creaciones históricas de los hombres, consignados por ellos mismos en sus constituciones. Por otra parte, no es posible afirmar que el Congreso Constituyente hubiera rechazado la idea de los derechos naturales del hombre; en el dictamen sobre el artículo 1o, la Comisión respectiva expresó: “La Comisión es de parecer que debe aprobarse el artículo, que contiene dos principios capitales cuya enunciación debe justamente preceder a la enumeración de

los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al Poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales.” La Declaración de derechos del Proyecto de Constitución era paralela a la de 1857; su finalidad primordial era la misma: afirmación de las libertades humanas fundamentales. Contenía, claro está, importantes modificaciones y adiciones a los viejos textos, algunas de ellas de positiva trascendencia, pero las ideas base de la declaración, en cierta medida, eran las mismas que se esgrimieron en el siglo XIX: la libertad personal y la prohibición de la esclavitud; la libre emisión del pensamiento y la consecuente libertad de imprenta; la libertad de tránsito y la de portación de armas; el derecho de petición; las libertades de reunión y asociación; las libertades de conciencia y de culto; la seguridad jurídica y el principio de la irretroactividad de las leyes; la exigencia del debido proceso legal; las garantías del acusado; etcétera, eran los mismos derechos y libertades declarados en la Revolución francesa y recogidos por la conciencia universal y por los soldados de la Revolución de Ayutla. Algunas de las más importantes variantes son: el artículo 7o suprimió el juicio por jurados para los delitos de imprenta, quedando la cuestión reservada a la legislación ordinaria; el artículo 10 precisó algunas de las principales armas prohibidas a los particulares; el artículo 14, según es sabido por todos los juristas, modificó la redacción del principio de la no retroactividad de las leyes y agregó dos párrafos a su antepasado, señalando la manera de cubrir las lagunas legales y fijando las reglas para la interpretación y aplicación de las leyes civiles y penales; el artículo 16 precisó los casos en que está permitido practicar visitas domiciliarias y los requisitos que deben satisfacerse; el artículo 20 amplió y determinó claramente las garantías de los acusados en los juicios penales; el artículo 21 otorgó al Ministerio Público la titularidad de la acción penal. Sin embargo, estas modificaciones y otras que pueden encontrarse no modificaron la esencia de los derechos y los fundamentos de las libertades.

El primer gran apartamiento respecto del pensamiento viejo se presentó en la cuestión relativa a la enseñanza: el proyecto de artículo 3o declaraba en su párrafo primero la libertad de la enseñanza, pero agregaba que “sería laica la que se impartiera en los establecimientos oficiales”; la reforma propuesta por Carranza no era una novedad, pues se encontraba en el artículo 4o de la ley de 14 de diciembre

de 1874 y se practicaba en todas las escuelas públicas. Los diputados revolucionarios analizaron nuevamente la cuestión, recordaron los debates del siglo pasado y llegaron a la conclusión de que la libertad absoluta que reconoció la Constitución de 1857 entregaba a la niñez en manos del clero: en el dictamen de la Comisión se adicionó el Proyecto de Carranza, a fin de que la enseñanza primaria impartida por particulares se ajustara al mismo princi-

pio y se previno que el Estado ejercería la necesaria vigilancia. Queriendo fundar la nueva disposición, los miembros de la Comisión dijeron que “el clero aparece en la historia como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la Iglesia antes que los intereses de la patria”. En el mismo dictamen, la Comisión precisó su idea del laicismo: “La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que trasmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico.” El artículo 3o fue reformado en el año de 1934; en esa época se habló de “educación socialista”, de combatir el fanatismo y de crear en los jóvenes una concepción racional y exacta del universo”; la incompatibilidad entre los principios democráticos que reclaman la libertad del espíritu y la reforma de 1934 condujeron a una segunda modificación, realizada durante el gobierno del presidente Ávila Camacho. El problema de la enseñanza no está resuelto: la clase media alta y la burguesía industrial han propiciado la creación de escuelas particulares, la mayoría de ellas dirigidas por el clero católico; en esas escuelas se viola abiertamente el mandato constitucional. Nos parece escuchar nuevamente las palabras de Ramírez y de Mata: la respuesta a la enseñanza confesional está en la organización de buenas escuelas públicas, con un profesorado adecuadamente preparado y bien pagado; para enseñar es preciso disfrutar de la alegría de vivir; únicamente aquel que es tratado por la sociedad como persona está en aptitud de enseñar a la niñez y a la juventud a ser personas

### Lo social en la Constitución

La Revolución Constitucionalista dejó de ser un movimiento puramente político y se transformó en una revolución social: su nueva idea del derecho y de la justicia no se refería a la forma del Estado ni a la manera de estructurar los poderes públicos, menos aún al simple cambio de gobernantes, sino a los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo. Cuando se dio lectura al Proyecto de Constitución, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 se limitaba a hablar de los ejidos que “se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes”, y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo federal para “legislar en toda la República sobre trabajo”. El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en “la República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria”: la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para

dictar las leyes necesarias para perseguir “los acaparamientos de productos de consumo necesario, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Los diputados de la Revolución no aceptaron la idea del Estado-espectador ni la tesis del dejar hacer y dejar pasar absolutos. Este principio de la no intervención del Estado en la vida económica y social, que proviene del pensamiento de la escuela económica liberal y de las exigencias de la burguesía, principiaba a perder su prestigio en Europa y aun en los Estados Unidos del Norte y había producido graves males al país, auspiciando una organización estatal insensible e indiferente a la miseria y al dolor de los hombres. Las palabras proféticas del Nigromante se habían escuchado en todo el territorio nacional: “Sabios economistas liberales –dijo dirigiéndose a la Comisión–, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero del fruto de su trabajo.” Recordaron en esos momentos los diputados de la Revolución que las reformas al Plan de Guadalupe ofrecieron a los trabajadores y a los campesinos las leyes sociales necesarias y adecuadas para suprimir la miseria del pueblo y se dieron cuenta de que no podían traicionar una vez más a sus representados; pasaron ante sus ojos, como en un documental cinematográfico, las leyes dictadas por el propio Carranza para restituir y dotar de tierras a los pueblos y las leyes y disposiciones varias expedidas por los gobernadores para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones de trabajo; y Victoria revivió las “Cinco Hermanas” de Yucatán, incluida la célebre Ley del Trabajo, y releyó la *Reconstrucción de México*, de Salvador Alvarado. Comprendió entonces la Generación de la Reforma Agraria y del Trabajo que la convocación del Congreso Constituyente tenía una finalidad más alta que la simple reforma de la estructura de los poderes públicos.

Dentro de ese espíritu, las diputaciones de Veracruz y Yucatán propusieron las primeras reformas: sugirió la primera se adicionase al artículo 5o con algunas medidas de protección al trabajo, en tanto la diputación de Yucatán creía indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran crearse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales. En la sesión de 26 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión; era también de una gran pobreza; fue en esos momentos cuando la Asamblea de Querétaro volvió a ser el torrente incontenible de la Revolución, produciéndose el fenómeno que explica Marx en la introducción a la *Crítica de la economía política*: las fuerzas sociales y económicas, que ya no podían vivir dentro de los moldes

estrechos del viejo derecho de propiedad y de la empresa-feudo, rompieron los diques y crearon una nueva idea de la justicia social y un concepto propio del derecho constitucional y de la misión que corresponde desarrollar al Estado. En los debates de la Asamblea chocaron el concepto político-formal tradicional de constitución y la vida real de los hombres del pueblo; y ahí se enterró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por una idea más noble y más humana: el Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. Fueron débiles las voces del pasado y quedaron aniquiladas por las palabras históricas de Victoria: “Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡Allá, a lo lejos!” Con una rapidez de vértigo afloraron las medidas concretas de protección al trabajo, hasta integrar un todo, que llegó a ser la primera declaración de derechos sociales de la historia. La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la Carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros, sino que es, como diría Georges Burdeau, una nueva idea del derecho, surgida de la historia y de la vida de un pueblo y de sus luchas por la libertad de los hombres y por la justicia social.

En la Constitución de 1917 se hizo presente el proletariado como una clase social y como factor real de poder; la historia de sus luchas se remonta a los principios de la vida comunitaria, pero nunca se había logrado que se reconocieran y garantizaran sus derechos, ni había alcanzado la categoría de un factor real de poder dentro de la Constitución y del Estado; en 1789 y en 1848, los trabajadores de Francia lucharon por el reconocimiento de sus derechos, pero no lograron penetrar en la Constitución, la que continuó siendo el palacio de la nobleza y de la burguesía; en 1917, la Constitución fue también la casa del proletariado. La elevación de la clase trabajadora a elemento constitutivo de la nueva Constitución produjo una primera e importantísima consecuencia: la Declaración de derechos significó la decisión de los trabajadores mexicanos para que los hombres fueran tratados por los demás como personas: el individualismo, y ése es su enorme mérito, reclamó la libertad del individuo en contra de los poderes públicos y de las Iglesias y religiones, pero la escuela económica liberal lo entregó aislado a los demás hombres y a las fuerzas económicas; la nueva Declaración de derechos exigió que cada hombre, particularmente los trabajadores, fuese tratado por los demás como persona; desde este punto de vista, la Declaración de derechos de 1917 significó el tránsito del individualismo al personalismo. La serie de

efectos producidos por la nueva valoración de la persona humana es de una longitud incalculable: desde la época de los Césares romanos, los sistemas jurídicos consideraban que el trabajo humano era una cosa que se encontraba en el comercio y que podía ser objeto de contratación; el contrato de trabajo del hombre fue contemplado en forma análoga a la relación jurídica que se crea entre dos personas para tomar en arrendamiento un animal o un esclavo: la declaración mexicana destruyó la tradición y, al restituir al hombre su categoría de persona, hizo imposible se le sujetara a las normas que rigen a los contratos; la relación de trabajo perdió así su vieja naturaleza contractual y se transformó en una institución destinada a proteger a los trabajadores. Todavía queremos relevar una consecuencia más, de alta trascendencia para la vida posterior del derecho: los romanos dividieron al derecho en público y privado y los juristas del siglo XIX, en armonía con la concepción individualista y liberal del Estado, hicieron un tabú de aquella diferenciación; el viejo derecho constitucional, parte principalísima del derecho público, se refería íntegramente al Estado, pues aun en su tercera parte, los derechos del hombre constituían limitaciones a la actividad de los poderes públicos y los derechos del ciudadano tenían por objeto determinar su participación en la integración de los órganos estatales; las relaciones entre los particulares se regían por el derecho privado, cuyo principio esencial era la autonomía de la voluntad; la explotación de que fueron víctimas los trabajadores dentro de aquel falso sistema fue la causa real de la revolución mundial del proletariado; pues bien, la Declaración de derechos de Querétaro forjó una idea nueva y dio un contenido también nuevo al derecho constitucional: la protección al trabajo, como dirían los romanos, devino cosa del pueblo y dejó de ser un simple asunto entre particulares; de esta manera, el derecho constitucional ya no es solamente, según la clásica definición del profesor tapatío Mariano Coronado, la norma que “fija la forma del Estado, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano”, sino que se convirtió en el derecho de “la cosa del pueblo”; en el futuro el derecho constitucional serviría para regular las relaciones de trabajo, a fin de que los hombres recibieran el tratamiento que corresponde a la persona humana.

La Declaración de 1917 es la nueva idea del derecho y de la justicia emanada de la Revolución; es una idea que encierra una de las más grandes transformaciones jurídicas de la historia: es los nuevos derechos del hombre, cuya fórmula esencial podría ser la siguiente: el hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía tiene derecho a que la sociedad le garantice un tratamiento y una existencia dignos. De ahí que se haya podido afirmar que nuestra Declaración de derechos es el nuevo derecho natural: brotó de la vida y de los hombres que cayeron en defensa de su ideal y su

propósito es la vida, asegurando a cada trabajador su derecho natural a la existencia, pero no a una existencia animal, que fue el régimen impuesto por la burguesía, sino a una existencia de persona humana.

Los debates sobre el artículo 123 sentenciaron a muerte al proyecto de artículo 27: la Revolución había sido obra de los campesinos y los principios del Plan de Ayala formaban parte del alma del pueblo mexicano; sin duda, las cuestiones relativas a los trabajadores de la industria y del comercio poseían una importancia grande, pero el problema de la tierra era la cuestión social por excelencia: varios millones de seres humanos esperaban en el campo la respuesta a sus luchas, a sus sacrificios y a sus anhelos; tenían siglos de aguardar el triunfo de sus ideales y el retorno a las tierras de que habían sido inhumanamente despojados; esperaban, según el espíritu de su raza, confiando una vez más en la justicia. Los hombres que rodeaban a Carranza, los que habían preparado la ley de 6 de enero de 1915, entendieron que la Revolución quería un mundo mejor y más digno para las poblaciones tradicionales y autóctonas de América; se dieron cuenta de que era indispensable, para liberar al hombre, sepultar el último vestigio de la dominación española, a la gran hacienda y a la servidumbre en que vivían los hombres y decidieron revisar cuidadosamente el problema y proponer al Congreso una nueva y radical solución: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, autor este último del proyecto final del artículo 123, José Lugo y Andrés Molina Enríquez, entre otras varias personas, entregaron al Congreso, el 24 de enero de 1917, el nuevo proyecto del artículo 27; fue aprobado en la sesión permanente de los días 29 a 31 del mismo mes de enero.

El artículo 27 es el antecedente histórico y el complemento del artículo 123, pero en ocasión de éste nació la idea de *la Declaración de derechos sociales*. El artículo 27, por su parte, es otra de las grandes transformaciones sociales y jurídicas de la Revolución: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional –dice su párrafo primero– corresponde originariamente a la Nación.” Los juristas se esforzaron en la demostración de que el artículo 27 se limitó a reproducir la tesis española del dominio radical de la corona sobre las tierras de América, cuyo fundamento era la *Bula inter caetera*, dada por el papa Alejandro VI en 1493. Y es verdad que formalmente se puede conducir hasta ese año el fundamento de la Declaración mexicana, pero la idea de los monarcas españoles y el propósito del Congreso Constituyente son plenamente distintos: los reyes de España adujeron aquella doctrina para reforzar su poder absoluto en las tierras de América, en tanto los congresistas de 1917 la postularon para destruir el poder absoluto de la burguesía territorial y para entregar las tierras a los campesinos; entre las dos posturas, existe la misma diferencia que se da entre el absolutismo y la libertad.

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, son lo propio de ella, lo que determina su originalidad, atribuyéndole la cúspide de nuestra historia constitucional: en ellos alcanzó su realización el pensamiento social que se gestó en la Guerra de Independencia y luchó a mediados de siglo con la postura individualista y liberal. No queremos decir que la historia esté cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está a su vez en transformación; tampoco desaparecerán en el futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.

### Las distintas Constituciones

Las entidades federativas, Coahuila en primer término, e inmediatamente después Sonora, iniciaron la rebelión en contra de Victoriano Huerta, principiando el movimiento para regresar al régimen constitucional federal de 1857. El hecho tiene una alta trascendencia histórica, pues reprodujo, naturalmente en circunstancias diversas, la lucha de las diputaciones provinciales en contra del imperio de Iturbide. Los hombres que venían de la Revolución Constitucionalista no podían traicionar a sus estados, ni proponer su destrucción, ni sustituirlos por los departamentos de las Siete Leyes de 1836.

En el informe que rindió Carranza al Congreso se quejó con cierta amargura de que el sistema federal no hubiera funcionado normalmente entre nosotros, pues, decía, “ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras excepciones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél”. La comisión que presidió el maestro Machorro Narváez recordó brevemente en su dictamen los argumentos esgrimidos en contra del sistema federal por el Partido Conservador y los refutó con la historia y con la idea de la libertad, para concluir proponiendo se ratificaran los principios de la Revolución de Ayutla.

En la estructura del sistema federal se observan algunas variantes respecto de 1857: la Generación de la Reforma rechazó la ideal del Senado, porque era opuesta a una democracia individualista y mayoritaria; cuando Juárez regresó a la capital de la República en 1867, convocó a elecciones generales



para integrar los poderes públicos y propuso que en el mismo acto electoral el pueblo decidiese si era de autorizarse al Congreso para que, sin ajustarse al procedimiento ordinario de reformas a la Constitución, se modificara la estructura del Poder Legislativo, creando el Senado; el presidente no logró su propósito, pero en 1874, Sebastián Lerdo de Tejada obtuvo que se reformara la Constitución. El Constituyente de 1917 no discutió la cuestión y ratificó unánimemente la división del Poder Legislativo en dos Cámaras.

Una segunda variante se relaciona con el problema municipal: su historia es larga y entre nosotros se remonta al movimiento mismo de la llegada de Cortés a las tierras veracruzanas. Las constituciones de 1824 y 1857 nada dijeron sobre él, pues los hombres de aquellas dos épocas juzgaron que el problema era asunto interno de los estados, por lo que era a éstos a los que correspondía decidir respecto de su existencia y organización; y en efecto, las Constituciones locales de los dos periodos de nuestra historia federal organizaron al municipio y le reconocieron diversas atribuciones y derechos. El municipio es una comunidad natural determinada por razones geográficas, históricas y económicas; desde tiempo inmemorial se le reconoce como una de las formas más completas de autogobierno y como una manifestación de la libertad democrática. Al ponerse a discusión el artículo 5o el diputado López Lira solicitó de la Comisión se adicionase el precepto con un párrafo reconociendo la existencia y los derechos del municipio, pero el maestro Machorro Narváez respondió que la cuestión quedaría resuelta en el artículo 115, que se ocuparía de los principios para la organización de los estados. En el dictamen respectivo, la Comisión se expresó elocuentemente:

La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política de los estados y, por ende, del país... Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años puede hacerlos víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión estima que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su independencia, condición de su eficacia.

Si bien es cierto que la Constitución federal se adentró en el régimen interior de los estados, lo hizo para garantizar la libertad.

Los constituyentes de Querétaro ratificaron la doctrina que atribuye a los estados la competencia de origen y determina expresamente las atribuciones delegadas a la Federación. Pero la determinación de estas facultades resultó más amplia en el Congreso de 1917, iniciándose así la tendencia que está

reduciendo cada vez más el radio de actividad de los estados: el artículo 27 comprende una de las primeras y sobresalientes atribuciones nuevas de los Poderes federales; el régimen de la propiedad, el subsuelo y el aprovechamiento y uso de las aguas quedaron definitivamente incluidos en la esfera de su competencia. El artículo 28 fuente de la intervención del Estado en la vida económica, permitió también a los poderes federales ampliar considerablemente su actividad. En contraste con las disposiciones citadas, al discutirse el problema del trabajo, resolvieron los diputados constituyentes que las leyes necesarias para la aplicación del artículo 123 se dictarían por los Poderes locales. En el mismo artículo 28 y en el 73 se encuentran las nuevas atribuciones de la Federación, entre ellas: el banco único de emisión, las cuestiones relativas a migración y salubridad, el establecimiento de escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, bibliotecas, observatorios y demás institutos de cultura superior. La tendencia a la ampliación de las atribuciones de los poderes centrales ha sido la consecuencia necesaria de las nuevas exigencias nacionales e internacionales, sin que sea un fenómeno exclusivo de nuestra organización política: el célebre juez norteamericano John Marshall, en la sentencia de 7 de marzo de 1819 –*McCulloch vs. Maryland*– dio una interpretación amplísima a la cláusula de la Constitución de su país que se ocupa de las facultades implícitas; desde esa fecha, las posibilidades de acción del gobierno federal crecieron considerablemente.

Las constituciones de 1824 y 1857 proclamaron la idea del sufragio universal, pero contenían el sistema de elección indirecta. En el Constituyente de mediados del siglo XIX se discutió apasionadamente en torno a su legitimidad y conveniencia: Zarco y Ramírez defendieron la elección directa de los diputados, el presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y Arriaga se mostró partidario de sus ideas, pero Olvera ganó la votación sosteniendo que la elección directa sería únicamente posible en el futuro, cuando la población mexicana fuese más homogénea. Uno de los objetivos de la Revolución de 1910 era dar satisfacción a los anhelos del pueblo en favor de la elección directa de sus gobernantes: el 22 de mayo de 1912, durante la presidencia de Francisco I. Madero, se reformó la Constitución. El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó las ideas del presidente mártir; otra vez se hizo sentir la doctrina, esencialmente democrática, de Paulino Machorro Narváez: el principio de la elección directa era la consecuencia natural y necesaria de una revolución victoriosa; ella había demostrado la razón que asistía en 1857 a los opositores de la elección directa: esta solución, explicó Ramírez en el debate del siglo pasado, desnaturaliza la doctrina de la soberanía del pueblo, pues dentro de aquel sistema no es el pueblo quien, en

ejercicio de su soberanía, designa a sus representantes, sino terceras personas, pudiendo nombrar a quien no cuente con la simpatía del pueblo.

La revolución maderista resolvió una segunda cuestión, de extraordinaria trascendencia para la vida nacional: la doctrina extranjera continúa discutiendo la legitimidad democrática del principio de la reelección de los gobernantes, particularmente en el caso del presidente de la República; sostienen sus defensores que, siendo el pueblo soberano, es a él a quién corresponde decidir si la conducta de un gobernante merece su reelección; prohibirla es impedir que el pueblo, en uso de su soberanía, continúe utilizando los servicios de quien leal y eficientemente cumplió su misión. Es posible que en teoría y en un mundo perfecto, los partidarios de la reelección de los gobernantes tengan razón, pero las soluciones políticas no deben ser un fruto de la razón pura, sino el resultado de la experiencia histórica y de la conveniencia y aptitudes de cada pueblo: parece indudable que los constituyentes de 1857, enamorados de la libertad y de la democracia y con una fe infinita en la capacidad electoral de nuestro pueblo, se dejaron dominar por la argumentación puramente teórica en favor de la reelección de los gobernantes y pasaron por alto que el poder tiende siempre al poder y que los gobernantes disponen de numerosos medios, lícitos a veces, pero frecuentemente ilícitos, para ejercer presión sobre los electores. Por otra parte, las más grandes inquietudes del pueblo mexicano después de la promulgación de la Constitución de 1857 derivaron, precisamente, de los intentos de los gobernantes por reelegirse; la Revolución de 1910 se inició como una protesta contra las llamadas reelecciones del presidente Díaz y a su triunfo hubo de dejar constancia constitucional de su propósito; la reforma de 27 de noviembre de 1911 prohibió en forma absoluta la reelección del presidente y únicamente permitió la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, después de que transcurriera un periodo intermedio; el artículo 83 de la Constitución recogió el principio de la no reelección del presidente.

La Asamblea Constituyente de 1917 ratificó la fórmula de la división de los poderes estatales que surgió con los orígenes de nuestro derecho constitucional: su más remoto antepasado aparece en el artículo 12 de la Constitución de Apatzingán, habiendo adquirido su redacción definitiva en el artículo del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, de 31 de enero de 1824, parte integrante de la Constitución federal de ese mismo año; de ahí la tomaron los autores de la Constitución de 1857. Durante la Guerra de Reforma y en los años del Imperio de Maximiliano, el Congreso de la Unión, con apoyo en el artículo 29, aprobó la suspensión de los derechos del hombre y facultó “omnímodamente al Ejecutivo para que dictara cuantas providencias juzgara convenientes, sin más restricción que salvar la independencia e integridad

del territorio nacional, la forma de gobierno establecido en la Constitución y los principios y Leyes de Reforma”. El presidente Juárez, con apoyo en la autorización del Congreso, emitió numerosas disposiciones, muchas de ellas de naturaleza materialmente legislativa. Al volver la paz a la República, discutieron los particulares ante la Suprema Corte de Justicia, en demanda de amparo, la legitimidad de las medidas adoptadas por el presidente.

Ezequiel Montes, ministro de aquel Alto Tribunal, sostuvo que el artículo 5o de la Constitución prohibía la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o que se depositara el Legislativo en un solo individuo, por lo que, concluía en su discurso, la autorización otorgada al presidente Juárez no pudo significar la facultad para dictar actos materialmente legislativos. Algunos años más tarde, Ignacio Vallarta, presidente de la misma Suprema Corte de Justicia, sostuvo la tesis contraria, afirmando que el artículo 29 facultaba al Congreso de la Unión para conceder al presidente las atribuciones legislativas que fueran indispensables para hacer frente a la situación determinante de la suspensión de los derechos del hombre; la delegación de facultades legislativas, conforme a la tesis de Vallarta, era la única excepción a la norma general del artículo 5o. La doctrina del distinguido jurisconsulto abrió el camino para el sistema que posteriormente se introdujo y que se conoce en nuestra historia con el nombre de concesión de facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo: el Congreso de la Unión, aun sin existir el estado de suspensión de garantías, principió a autorizar al Ejecutivo para legislar en diversos ramos de la administración pública; así se dictó la mayoría de los códigos del siglo XIX. Carranza comprendió la falsedad de la situación y la negación del principio de la división de poderes; en su discurso ante el Congreso de Querétaro, insistió en la conveniencia de dar una solución definitiva al problema y propuso se aceptara la tesis de Vallarta. La historia no detiene su curso: el propio Carranza incurrió en el vicio que criticó en Manuel González y en Porfirio Díaz, solicitando del Congreso la concesión de facultades legislativas extraordinarias. Fue necesaria la adición de 12 de agosto de 1938 para que se aceptara, en forma que parece definitiva, la solución de Vallarta. Ahí concluyó uno de los grandes debates jurídicos de la Suprema Corte de Justicia.

El problema fundamental de la organización política de México dentro de la vigencia de la Constitución de 1857 fue la dictadura presidencial; en 1917 estuvieron presentes las figuras de los dos dictadores, Porfirio Díaz, soldado de la República, luchador contra el imperio, que acabó gobernando cruelmente en beneficio de la burguesía, pero que posee como cualidad relevante haber abandonado al país sin bienes de fortuna, y Victoriano Huerta, “de cuyas hazañas no quiero acordarme”. La resolución dada al problema por el Congreso de Querétaro está abierta al tribunal de la historia: la Constitución del medio siglo XIX adoptó el sistema presidencial de gobierno y otro tanto

hicieron los diputados de la revolución agraria y social del siglo XX; en 1857 salió considerablemente reforzada la posición del presidente de la República y, sin embargo, según señalamos en un párrafo anterior, la Constitución de la Reforma fue duramente criticada: para decidir el debate, hubieran debido preguntarse los constituyentes de 1917, primeramente, si la crítica a la Constitución de 1857 —efectuada por quienes intentaron ver en la supuesta supremacía constitucional del Congreso la causa que obligó al presidente Díaz a pervertirlo y subordinarlo a su voluntad, a fin de poder gobernar— era correcta, esto es, si efectivamente las normas constitucionales fueron la causa real que condujo a la dictadura; y por otra parte, hubieran debido también preguntarse si la reforma a la Constitución era apta para evitar en el futuro la tentación de la dictadura. Nos parece que la respuesta había sido doblemente negativa: la vida institucional depende menos de las leyes, cuanto de la educación y de la preparación cívica del pueblo y de la grandeza de espíritu de los gobernantes y de las fuerzas armadas; creemos igualmente, como dijo Ramírez en 1857, que la “democracia será una ilusión mientras se prive a los trabajadores y a los campesinos del fruto de su trabajo”.

Durante el gobierno de Lerdo de Tejada se modificaron aquellas disposiciones constitucionales más fuertemente criticadas: se creó el Senado y se otorgó al Poder Ejecutivo un veto suspensivo en la formación de las leyes: si el presidente devolvía el proyecto de ley al Congreso, debían las Cámaras discutirlo una segunda vez y únicamente se consideraba aprobado en la segunda votación, si obtenía la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Congreso.

El Constituyente de 1917 continuó el camino señalado por el presidente Lerdo de Tejada y, al ratificar el sistema presidencial de gobierno, reforzó nuevamente la posición del Poder Ejecutivo, aproximando nuestra organización a la norteamericana: en la cuestión del veto presidencial, modificó el Congreso la solución del siglo pasado, elevando la mayoría requerida para la segunda aprobación de la ley a las dos terceras partes de los diputados y senadores. En otra de las cuestiones que se criticaron más fuertemente a la Constitución de 1857, relacionada con la posibilidad del Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias al Poder Legislativo, los diputados de Querétaro reformaron también los principios: la norma antigua subordinó la posibilidad de la convocatoria a la decisión de la comisión permanente; la fracción XI del artículo 89 de la Constitución vigente decía que “el presidente tenía facultad para convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente”; también en este capítulo se siguió la solución norteamericana, pero conviene agregar que la reforma constitucional de 24 de noviembre de 1943 regresó al texto del siglo pasado.

En el discurso ante la Asamblea Constituyente, Carranza recordó la crítica, probablemente la más certera, que se formuló en contra de las normas de la vieja Constitución:

El Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación... Encaminadas a evitar ese mal, se proponen varias reformas, de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

La reforma propuesta y aceptada por el Constituyente consistió en otorgar al Senado la facultad exclusiva de juzgar al titular del Poder Ejecutivo, previa acusación de la Cámara de Diputados.

El sistema presidencial mexicano encontró un refuerzo sumamente valioso en las reformas constitucionales introducidas en la época del presidente Madero y recogidas en 1857: la elección directa del presidente de la República le proporciona una fuerza excepcional, pues es el único funcionario federal que resulta designado por la mayoría del pueblo, en tanto los diputados y senadores son elegidos por regiones. El prestigio popular del presidente es, en consecuencia, superior al de los miembros del Poder Legislativo. Queremos recordar que Francia, cuyo sentido democrático es indudable, solamente en dos ocasiones ha aceptado la elección directa del presidente de la República: en la época de Luis Bonaparte, ensayo que concluyó en otro imperio imposible, según la bella explicación de Georges Vedel, y en la Constitución del general Charles de Gaulle.

Un segundo apoyo para la posición del Poder Ejecutivo dentro de nuestro sistema presidencial radica en la reforma que otorgó al Ministerio Público la titularidad de la acción penal. Si se tiene en cuenta que la designación del procurador general de la República es un acto libre del presidente, se comprenderá que el ejercicio de la acción penal se encuentra en sus manos. No podemos analizar las reformas que se han introducido en la Constitución con posterioridad al año de 1917. Algún día habrá que preguntarse si México continúa viviendo un sistema presidencial.

## Conclusiones

Los hombres que hicieron la Revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo; en los debates del Congreso Constituyente, recordaron los diputados del pueblo que la democracia requiere como base inmovible la independencia del Poder Judicial y el

respeto público para sus miembros. Estas cualidades, que pertenecen a las mejores conquistas de la historia, cobraron una altura inconmensurable desde los años en que Rejón y Otero asignaron al Poder Judicial la noble misión de asegurar, a través de sus decisiones, la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos del hombre. En un discurso elocuente, José María Truchuelo afirmó que el nuevo Poder Judicial era un auténtico poder y que su independencia era condición esencial para el juego normal de las instituciones. La Constitución de 1857, según vimos antes, consignó la radical separación del Poder Judicial de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El Proyecto de Constitución de Carranza rechazó aquella solución y propuso un sistema mixto, haciendo intervenir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la designación de los jueces: el Congreso de la Unión propondría y discutiría libremente a los candidatos, pero haría saberlos nombres al presidente de la República, a fin de que éste pudiera hacer observaciones o proponer nuevos candidatos. En la sesión de 20 de enero de 1917, los diputados Truchuelo y Pastrana Jaimes insistieron en la doctrina de 1857, pero la palabra brillante de Hilario Medina, Machorro Narváez y Lizardi, entre otros diputados, se opuso a aquella vieja concepción democrática. Fue entonces cuando un grupo de diputados, en la sesión de 21 de enero, presentó una iniciativa que sirvió como fuente para la solución definitiva: las legislaturas locales propondrían cada una un candidato, eligiendo el Congreso en funciones de colegio electoral. Los diputados constituyentes aceptaron jubilosos la nueva postura: evitaba los inconvenientes atribuidos al sistema de la elección popular de los jueces y, a la vez, aseguraba la independencia del Poder Judicial, pues ni el Ejecutivo federal ni los Ejecutivos locales participaban en su designación. Por otra parte, este argumento ejerció gran influencia en el Congreso, la integración de la Suprema Corte de Justicia quedaba encomendada a las entidades federativas, lo que implicaba un fortalecimiento del sistema federal.

Tampoco los diputados de la Revolución creyeron conveniente adoptar el sistema de control político de la constitucionalidad de las leyes y decidieron conservar los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo. En el discurso que pronunció ante el Congreso, Carranza puso de relieve que los regímenes dictatoriales no habían respetado los derechos del hombre, por lo que era urgente reorganizar la institución para hacerla más expedita y eficaz: el juicio de amparo, decía el primer jefe, forma parte de la vida de nuestro pueblo y es tal vez el único baluarte de la libertad en el que creen todavía los hombres. Estas consideraciones decidieron a Carranza a proponer la ampliación del juicio de amparo.

Dentro del sistema puro de la Constitución de 1857, el amparo servía para proteger a los hombres contra las violaciones a los derechos reconocidos en la respectiva Declaración; era el control de la constitucionalidad de los

actos de las autoridades, federales o locales. Pero el artículo 14, en el párrafo en que hablaba de la exacta aplicación de la ley, originó uno de los más hermosos y extraordinarios debates jurídicos nacionales: diversos abogados de las provincias acudieron en demanda de amparo ante los jueces de distrito y ante la Suprema Corte de Justicia, afirmando que la violación a las leyes ordinarias implicaba la violación del artículo 14; rechazada esta tendencia en los años en que Vallarta fue presidente del Tribunal, acabó imponiéndose en la jurisprudencia del siglo XIX: “Es inútil e imposible –aseguró Carranza en su informe– oponerse a esta transformación; los hombres que habitan en los más apartados rincones del territorio nacional confían en el juicio de amparo y en los jueces federales y no corresponde a una ley fundamental, como es la Constitución, destruir esta creencia y esta ilusión.” El juicio de amparo, control de la constitucionalidad en el siglo XIX, se enriqueció con lo que se denomina en nuestros días control de la legalidad.

La creencia y la ilusión del pueblo son reales. Pero para hacerlas efectivas urge devolver al Poder Judicial y a los jueces su dignidad y su independencia. Sería el mejor homenaje a la Constitución de Querétaro y a la Revolución que la produjo.

Quisiéramos decir una vez más, antes de concluir, que la esencia de una Constitución es su Declaración de derechos: ella determina el grado de la dignidad humana. En el curso de la historia nuestra se fue perfeccionando una idea: primeramente, la exigencia de la independencia frente a un pueblo, admirable por muchos conceptos, pero lejano y carente del sentido y del espíritu de la libertad que brota de la tierra, de la selva, de la llanura y de los ríos de nuestra América; después, la libertad del individuo delante del Estado y la supremacía de la Nación frente a la Iglesia; finalmente, la dignidad del hombre y su transformación de individuo en persona.

El problema de México es el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales: el artículo 3o, para impartir instrucción a todos los hombres; el artículo 27, para entregar el campo a los campesinos, que son sus dueños, y el artículo 123, para hacer del trabajador una persona y un ciudadano.



## El tema de la justicia en la Constitución

Sergio García Ramírez

El examen de esta cuestión solicita, sobre todo, una doble y necesaria perspectiva. En un extremo se halla la dimensión histórica, que es dinámica, movimiento hacia adelante, desde el origen hasta el presente, como provisional arribo. Así se entienden el proceso constitucional o, mejor dicho, el desempeño constitucionalista (como tarea con motivo y destino) e igualmente, con el mismo esfuerzo, el proceso de la justicia inmersa en la Constitución.

En otro ángulo se localiza la perspectiva teleológica, la exploración finalista, regida y dominada por la idea del valor, idea que también es de alguna manera dinámica, relativa, y a la que, por serlo, hay que observar y seguir desde un momento cualquiera (el de la formación constitucional, si así interesa; o bien, los de las sucesivas etapas de la recreación, de la interpretación y de la aplicación constitucionales) y hacia el porvenir.

En efecto, no es en cierto instante, preciso y detenido, donde la pretensión finalista encuentra su cumplimiento y, por ello, su conclusión. Lo halla progresivamente, merced a la intemporal, constante admisión y realización de los valores que pregona. Es de esta suerte como se puede comprender, además de entender, el proceso constitucionalista. También es así como se comprende el camino que corre la justicia depositada en la Ley Fundamental. Bajo las dos proyecciones señaladas, Constitución y justicia, o justicia y Constitución, integran una fórmula irrevocable, una suerte de permanente ecuación. Al menos, así la retenemos y queremos quienes, más allá de la satisfacción de la forma (de lo que ontológicamente se exige para el Estado), preferimos el Estado de derecho una suerte de permanente ecuación. Al justo, no cualquier Estado, que sería una mera organización de geometría política, ni un derecho cualquier-

ra (por más que se atiendan, también aquí, los requerimientos formales), que pudiera ser un catálogo de prevenciones insoportables, un prontuario de la tiranía.

En la versión que sustentamos, Constitución y justicia son datos que mutuamente se reclaman y comprometen. Por ello, vale suponer inclusive que una teoría de la Constitución es, o debiera ser al mismo tiempo, una teoría de la justicia, una exposición político-jurídica acerca de lo justo: al menos, en torno a la manera de realizarlo.

Líneas abajo me ocuparé de nuevo en estos enlaces e identidades. Ahora importa destacar lo que es la Constitución y lo que significa que ésta incorpore en varios lugares y para objetivos diversos (aunque haya inevitablemente, por necesidad lógica y política, una última convergencia, decisiva, definitiva) la idea de la justicia.

La sociedad primitiva no pensó en la Constitución, aunque estuvo, como es obvio, constituida en alguna forma: germinal, elemental, precaria. Los hombres de alborada y sus descendientes durante muchas generaciones, tampoco idearon, esperaron o exigieron, como otros luego lo harían, el concepto y la experiencia de una Constitución, que hubiera sido concepto y experiencia de derechos exigibles, invulnerables. Entonces no existían éstos: las satisfacciones provenían del azar, la fuerza, el ingenio o la misericordia, no de un orden jurídico soberano que las asegurara.

Las preocupaciones jurídico-constitucionales, con las ocupaciones que de ellas surgen, son de factura relativamente moderna, dentro del curso completo de la historia. El alba constitucional, con su extensa carga de demandas de justicia, coincide con insumisiones armadas, con exitosas insurgencias nobiliarias o burguesas, en cuyo origen se localizan el pensamiento o el sentimiento, o ambas cosas, de la justicia agraviada. La Constitución se finca, pues, en el trastorno de la justicia, o dicho de otro modo, en una generalizada e insoportable injusticia cuya capacidad tiránica cede, concediendo, o se derrumba para dejar el sitio a otros poderíos.

Interesa que una Constitución sea factible, esto es, posible en la realidad, ni utópica ni quimérica, con el camino allanado para que aparezca; viable, para que una vez producida pueda permanecer, regir verdaderamente; vigente, con la connotación compleja que a esta voz pudiera adjudicarse: perfección formal y positividad material.

La Constitución se alza sobre el razonable consenso, sobre las conciliaciones, transacciones o unanimidades, si las hay, de los factores reales de poder, para usar la expresión valiosa y conocida. Es menos difícil que éstos admitan determinados programas de justicia, que concertarlos en favor de la equidad. Por ello pasa el tiempo antes de que la equidad luzca en el centro de la justicia constitucional.

Aquellos acuerdos se recogen y proclaman, vinculando múltiples aspiraciones y provocando acciones consecuentes, públicas y privadas, en las decisiones políticas fundamentales. Éstas son la entraña de la Constitución; con ellas se forma la esencia constitucional; hacen que una preceptiva, un elenco de fórmulas y teorías, asciendan al rango de auténtica Ley Suprema y luego descendan a gobernar la realidad. Sin semejantes decisiones no sería suprema la ley, aunque se le confiriese solemnemente este calificativo, y quedaría apenas en el peldaño modesto de la norma secundaria, del reglamento.

Las consideraciones generales que preceden son desde luego aplicables a la Constitución Mexicana de 1917: desde el principio (cuyo núcleo, cuyos ideales básicos se mantienen), desde la primera y maciza redacción, cuando actuó un Constituyente Revolucionario (Asamblea inmediatamente derivada de la lucha armada; asamblea que pronto sobrepasó la pretensión reformadora para elegir el rumbo del cambio radical, de la alteración revolucionaria, auspiciando un constitucionalismo iconoclasta), hasta ahora, en que contamos con un texto profusamente modificado por el Constituyente Permanente, cuya diligencia, que no debiera extrañar ni provocar alarma y aspavientos, se ha desplegado precisamente bajo las facultades que en él depositó la propia Ley de Querétaro.

A menudo se aborda, lo mismo desde posiciones (y para fines) progresistas que desde reductos (y para efectos) conservadores, moderados o a ultranza, el tema de las reformas constitucionales, abundantes en el caso de México. Sobre esto diremos dos palabras, que no son ociosas aquí, porque de la aptitud de marcha o de la rigidez constitucionales, como quiera que se expresen, dependen el retraimiento o el progreso de la justicia.

Si la Constitución es una expresión viva, una formulación textual, por así decirlo, de la marcha de la justicia, cada aspiración y cada paso de ésta calan el texto constitucional, o bien, en otros sistemas, se refugian en la interpretación jurisprudencial. Por ello, más que llevar la cuenta aritmética de las reformas, habría que observar, con buen juicio cualitativo, lo que en ellas se hace o no se hace a favor de la justicia: justicia al día, justicia contemporánea (pues la reforma viene a ser, por su propia naturaleza, un intento de dar a la justicia altura contemporánea: para el tiempo en el que la modificación normativa se plantea) o incluso prevista y proyectada para épocas posteriores y superiores al momento en el que la reforma se realiza.

En la consideración de este punto, hay que eludir esa suerte de “maniqueísmo” constitucional, sobradamente dogmático y simplista, que coloca como modelo de virtudes a las Cartas intactas o escasamente tocadas (sin reparar, dicho sea de paso, en los cambios de rumbo, a veces muy profundos, que imprime una jurisprudencia apremiada por los hechos: permanecen las palabras de la ley, pero varía drásticamente su alcance por la acción eficiente

que sobre ellas ejerce la interpretación con fuerza normativa), y como ejemplo de error o de penuria a las constituciones frecuentemente reformadas.

Esa sencilla, inaceptable partición, ignora la existencia, tan patente, de distintos modelos constitucionales suficientemente establecidos desde la Primera posguerra mundial, y por lo mismo soslaya los diversos estilos de modernización, de puesta al día, que es requisito de oportunidad y condición de vitalidad, prevalecientes en el universo constitucional.

La justicia, además de las exigencias de organización para responder al mero, natural crecimiento, explica y justifica el proceso de reforma. Obviamente, no digo esto a propósito de cualquier reforma, acreditándola de antemano o cubriéndolas a todas, sino sólo acerca de las reformas pertinentes (las razonables, las útiles, las necesarias; ahora bien, racionalidad, utilidad y necesidad son cuestiones que han de resolverse en vista de una experiencia política, jurídica y social concreta, no a la luz de una abstracción sin patria) que son o pueden ser las más, como efectivamente ha pasado entre nosotros.

Considérese, igualmente, que los cambios preceptivos se fundan —en el amplio sentido de la palabra: apoyo y razón— en la honda transformación social que la Carta de 1917 quiso auspiciar deliberadamente, y que en realidad ocurrió, asociada a aquella otra transformación, espontánea, natural, acaso imprevista, que desde el primer momento fue preciso recoger y organizar en la Constitución.

A este respecto, hay que tomar en cuenta que al huir de los moldes constitucionales clásicos, merced al triunfo de los diputados heterodoxos, e inaugurar una nueva, distinta técnica constitucional, con ingredientes y exigencias propios, a título de Carta de Derecho Social (para un Estado de derecho, orientado en el rumbo social), nuestra Constitución se reconoció y reclamó dinámica, modificable, imperfecta, y admitió y escrituró, por ello mismo, la capacidad de recabar las nuevas pretensiones de la justicia.

No podría ignorarse esa calidad ni deberían sorprender sus consecuencias si se considera el ingreso de las denominadas garantías sociales y el texto detallado, frondoso, en el que éstas fueron captadas desde 1917. Así se “prefiguraba” ya el texto del futuro; así se diseñaba el estilo constitucional mexicano, tan nativo de aquí e infungible, por lo demás, como infungible y propia es la historia de nuestro país, que necesariamente determina, en forma y fondo, el aparato jurídico patrio.

También hay que traer a colación el uso frecuente, que ya forma una tendencia, de prolijidad para la expresión constitucional de algunos temas, técnica seguramente generada en el propósito de llevar de la mano al legislador secundario, tanto para sustraerle determinadas materias como para decidir más allá de las nociones básicas, internando la decisión constituyente en los detalles. Si de esto son muestra dos preceptos del mundo social de la

Constitución, ambos extensos reformados y adicionados: los artículos 27 y 128, no menor atención piden, también como ejemplo de la actitud que ahora describimos, otros dos preceptos cuyos temas figuran en lo que pudiera denominarse el sector tradicional de la Constitución: el artículo 20, acerca de derechos del procesado (garantías del acusado en juicio criminal, dice la ley), y el 107, reglamentario del juicio de amparo.

Habida cuenta de la naturaleza de una Constitución, de lo que ésta es y de lo que con ella se certifica o se procura, resulta clara la importancia que tiene el ascenso de un tema, el que sea, al rango constitucional, al recinto en el que la nación aloja sus decisiones principales, para que por ellas vele el Estado.

En el plano constitucional figura explícita o implícitamente, permeando todas las instituciones constitucionales, o al menos muchas de ellas, el gran tema de la justicia, sea que se le vea como una cuestión orgánica, de estructura, de atribución, de jurisdicción, de *jus dicere*, sea que se le contemple como un asunto sustantivo, político, de materia o de fondo, de dar a cada quien lo que necesita y merece, lo que debe ser suyo: un asunto de *suum quique tribuere*.

La justicia es un tema constitucional clásico. Antes subrayé la mutua dependencia entre justicia y Constitución (la hay en textos con dogmática y orgánica, o sólo con orgánica; y la habría incluso si la Constitución se extravíara y contuviese un sistema de injusticia). Ese tema se sitúa en la génesis de las cartas declarativas de derechos, que a su vez se ubican en el primer estadio histórico de la formación constitucional.

El derecho cartulario medieval, lo mismo el inglés con su Magna Charta, entre otros instrumentos, que el español, tan florecido, es un orden de justicia en el íntimo, radical sentido de la expresión, no menos que en su significado adjetivo, instrumental: acepción, ésta, de índole judicial, referente a formas y órganos para dirimir controversias y decir el derecho sobre quienes litigan, dando a cada quien lo suyo.

Así surgió el tema en los *bills* norteamericanos, en la primera serie de enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos y en la *Déclaration* revolucionaria francesa, que a diferencia de las cartas y los estatutos medievales, y marcando un viraje colosal en la historia del derecho, no fijaron ya privilegios ciudadanos, profesionales o estamentales, sino facultades o derechos humanos, esto es, derechos del hombre, del ser humano en su condición de tal, sin más exigencia; derechos que, por ende, debían ser y paulatinamente llegaron a ser universales. El rumbo ya recorrido por el derecho constitucional, va siguiendo en estos tiempos, cada vez más, el derecho internacional público.

La justicia, sobre la que se proyectó el individualismo de ese tiempo, y el principio de tutela personal a través del ejercicio judicial, recogido como poder (y a su turno, la división de poderes ordenada como garantía de los

derechos y requisitos para la existencia de una Constitución), figuraron en la Declaración francesa. Luego se afianzarían en los textos constitucionales orgánicos, que invocarían la idea de justicia al disponer, para realizarla, la presencia y el estatuto fundamental de los órganos encargados de administrar (definir, dar, asegurar) la de carácter conmutativo.

Al tratamiento individualista y formal de la justicia, que se aloja en los primeros periodos del constitucionalismo (como en las edades iniciales del derecho, en su conjunto, prosperan las respuestas a la necesidad, entonces perentoria, de otorgar seguridad al individuo, o de concederla por lo menos, bajo un signo aristocrático, a determinados grupos de individuos) se añadiría la trascendente dimensión social del tema, precisamente por obra de la Carta mexicana de 1917.

En nuestra Constitución, desde 1917 y siempre adelante, constarían las dos proyecciones de la justicia, sucesivas por lo que respecta a su presentación cronológica en la escena, pero entre sí complementarias, hoy consolidadas. Con ambas se atiende al hombre plenario, se permite o instituye una nueva sociedad, se instala un Estado diferente: activo, benefactor, promotor, no sólo testimonial y policial. Que sea todo aquello, y no apenas esto, como al principio acontecía, tampoco autoriza a concluir que el Estado devenga un Leviatán, arrasando a la persona, desbordando su encomienda servicial.

Sobre los conceptos de justicia sustantiva, de materia heterogénea, con pluralidad de expresiones, se construyen las normas constitucionales y secundarias a propósito de la procuración y la impartición de la justicia, que son apenas algunas de las vertientes de este gran tema constitucional.

Antes sugerí que conviene y cabe entender a la Constitución como el supremo proyecto de justicia que resuelve la comunidad. Este proyecto, puestas en marcha las acciones públicas para realizarlo, legitima el poder político: lo hace servicio, instrumento del ideal, no fuerza escueta, no violencia. Por tanto, es necesario inquirir una vez más sobre lo que es ahora la justicia y, luego, acerca de la forma, del método con el que aquélla se recibe en el acta constitucional.

En síntesis, justicia es valor y es función, o mejor todavía: haz de valores y conjunto de funciones. Así se aposenta, de una u otra manera, con tales o cuales variantes, conforme a ciertas claves o convenciones, en la Ley Fundamental y en las que a ésta se hallan subordinadas.

Como valor, la justicia tiene su sede en la axiología y despunta entre los anhelos del hombre, de la sociedad civil y del Estado, cuando éste se erige, como lo queremos, para servir a ese hombre y a esa sociedad. Más aún: tal vez en el centro de las proyecciones de la justicia, tan distintas y numerosas, se alojan en determinada forma y medida los valores que animan la existencia particular y colectiva.

En los términos precedentes, la justicia sería el valor supremo, el punto de arribo o al menos de concierto, de congruencia, de todos los otros; serviría al impulso y sería el destino ideal de la vida: la de todos, en sociedad, y la de cada uno en su relación con los demás, en sus actos para sí y para los otros.

Por otro lado, la justicia concebida como función o como variedad y vastedad de funciones, posee un lugar en el mejor recinto del servicio. Con esta óptica, su identidad es la del instrumento, la del artificio –valga la expresión– privado o público, para realizar el valor en el que consiste la justicia material; la del medio para acceder a ella, adquirirla, consumando las etapas y exigencias que ese acceso o esa adquisición proponen.

Bajo dicho signo adjetivo, de arte o de técnica, de medio y órgano o conducto formal, es que se habla de la procuración y de la impartición de la justicia, que tienen su régimen en la Constitución Política: se encuentra ahí la serie de derechos del hombre cuando comparece en juicio; ahí se localizan los agentes públicos de la procuración (representación social y estatal; abogacía de la sociedad y del Estado) y la defensa; ahí, además, se ubica el poder que concentra una buena parte (ciertamente no toda) de la jurisdicción, donde están los terceros imparciales supraordenados a las partes.

Aún podemos responder con una fórmula clásica, acaso no superada, a la inquietud acerca de la justicia. Vale insistir en esta cuestión, sobre todo en un examen en torno a puntos constitucionales, atrayendo para fines gráficos el giro “decisión fundamental”, que tiene necesariamente un ingrediente racional, y otro, profundamente político, de voluntad: la calidad misma de decisión.

Dos datos componen la fórmula clásica, digna de recuperación para responder a nuestras indagaciones. Ninguno de ellos basta por sí, aisladamente, para resolver lo que en verdad, como sustancia, es justo o es justicia. Sigue siendo cierto, hasta que venga el relevo por alguna otra expresión más afortunada, que la justicia es la constante y perpetua (o perseverante, o firme, o resuelta) voluntad de dar a cada quien lo suyo.

A ese dar a cada quien lo suyo, marco pendiente de contenido, se identifica como el elemento normativo, histórico, cultural de la justicia. Mejor sería decir: lo suyo de cada quien (no ya el darlo, que está en un momento posterior del proceso, en el segundo instante) es verdaderamente el elemento cultural: lo que la hora, el lugar, las circunstancias aportan, sostienen o transforman.

El elemento subjetivo de la descripción clásica, generalmente desdeñado en las frecuentes invocaciones que de ella se hacen, reside en la plausible voluntad, constante y resuelta: determinación permanente, infinita, continua, sin la cual quedaría cancelada la posibilidad de dar a cada quien lo suyo, y por ello cada uno y todos acabarían por desconocer o perder lo que les corresponde.

Si hay tiranía cuando el poder (el poderoso) subvierte el dato normativo de la justicia, la hay también (o sobrevienen la decadencia y luego la anarquía, para que adelante se entronice, casi sin remedio, un nuevo autoritarismo) si lo que falta o se desanima es la voluntad, o si ésta, como voluntad del Estado, es insuficiente o ineficiente, inepta para la preservación de los derechos.

La proposición romana no sostuvo que justicia fuera dar a cada quien lo suyo, y nada más. Al principio colocó a la voluntad, tan necesaria como la dación, e incluso requisito de ésta. De alguna manera, figurativamente, este concurso de elementos se exhibe en el acto de administración de justicia por excelencia: la sentencia o sus equivalentes (cualesquiera resoluciones definitivas sobre una controversia).

En el acto de sentencia o en los que le sean equiparables existe, como tanto se ha dicho, una especie de silogismo, pero sobre todo hay la concurrencia de la voluntad y el razonamiento. Éste expresa, tomándolo de otra norma, que a su vez ha surgido de la cultura, y creando un precepto distinto, individualizado, para el caso concreto, qué es “lo suyo” con respecto a quienes contienen o pretenden la constitución o la declaración.

El razonamiento silogístico tiene sentido práctico porque a su servicio se pone la voluntad. Si faltara la voluntad no habría sentencia: el *non liquet* aplazaría la concreción de la justicia. Si la voluntad se desviara, rompería el razonamiento y consumaría, con la sinrazón, una injusticia. La jurisdicción reclama *imperium*, pero éste se legitima (axiológicamente) en la razón que asiste a la jurisdicción.

En la Carta constitucional se resuelve con grandes trazos, con esquemas magistrales que serán secundariamente desenvueltos, el derecho subjetivo que actualiza lo que se estima justo: lo que a cada persona corresponde; además, observa lo que a la sociedad toca; finalmente, ordena lo que el Estado tiene que hacer para que ese acervo de expectativas se preserve, para que el derecho se concrete, para que la esperanza se realice. Del juego entre esos extremos, de la operación en armonía de la política y de la ética, del flujo dialéctico, resultan el personalismo o, en contraste, el transpersonalismo del sistema político que en la Carta se anuncia.

Es en este punto donde vale hablar del derecho objetivo como expresión programática, de un lado, y como régimen preceptivo, imperioso, del otro; y de los derechos subjetivos, las facultades, las capacidades de exigencia que aquel orden atribuye o reconoce a los particulares. Así se avanza en la precisión de lo que a cada quien corresponde, juicio que en su momento y bajo una necesidad emergente habrá de ser esclarecido, en cada caso, por los órganos que poseen esta encomienda: sean los mismos titulares del interés sustantivo, autocompositivamente, sea un tercero puesto por encima de las partes, con desempeño jurisdiccional o cuasijurisdiccional.



Del orden jurídico objetivo y de los derechos subjetivos –de su ejercicio, evidentemente, no apenas de su recepción en los códigos– proceden los modelos de vida, de individuo y de sociedad que la República propone y procura. Así es como el *jus dicere* aplicado por el Constituyente, primero, y por el legislador ordinario y el reglamentador, después, se concilia y perfecciona, se hace vida, tras el *jus dicere* que se produce en la administración de la justicia.

La Constitución Mexicana de 1917, al irrumpir en la escena constitucional con la proclamación de los derechos sociales, en rigor remodeló los derechos humanos o del hombre; reconstruyó los que antes fueron llamados naturales, por previos al orden jurídico positivo, y a los que cabría seguir denominando así, por su simple “naturalidad”, o dicho de otra forma, por ser necesarios, regulares, esto es, naturales para el desenvolvimiento de las potencialidades humanas.

Parecería haber oposición entre las garantías individuales (los derechos públicos subjetivos, los derechos humanos, en el sentido tradicional) y las sociales, reclamadas por la equidad aristotélica, hecha reivindicación moderna por la demanda de auténtica justicia en el caso concreto y para cada hombre concreto, e introducidas revolucionariamente en el texto constitucional. Empero, mejor que oposición o pugna entre derechos habría que hallar en ese encuentro, conciliándolos y advirtiendo que ambos son indispensables, que ahora mutuamente se reclaman, una contemporánea versión de los derechos del hombre.

En efecto, los derechos humanos son hoy la armonía entre antiguas y actuales exigencias, ambas atendidas, del hombre individual y del hombre social; la congregación de los derechos del individuo y de los derechos denominados sociales da nacimiento a los derechos humanos de ahora.

En nuestra Constitución, como en las demás, la función administradora de la justicia caracteriza a un poder, también depositario de la soberanía del pueblo y, por ello, encargado de hacer justicia soberanamente, en forma exclusiva y excluyente, proscrita, como lo está, la autojusticia. Empero, el paso del tiempo ha producido cambios notables en el seno de ese poder y, sobre todo, ha difundido hacia los otros, el Ejecutivo y el Legislativo, sendas aplicaciones de la capacidad de resolver controversias, tomando en cuenta las características del asunto litigioso.

Administrar justicia, entonces, es algo que ya se distribuye constitucionalmente entre el Poder Judicial y los otros Poderes, lo mismo en la Federación que en los estados que forman la Unión. La procuración de la justicia se retiene en el Poder Ejecutivo, con variantes múltiples y crecientes: no sólo la misión de actuar en juicio, de poner en movimiento la función jurisdiccional, sino además la de actuar en general, dentro o fuera de juicio, para conseguir justicia individual y justicia social.

En su porción dogmática, la Constitución Mexicana fija la lista de derechos del actual o potencial justiciable. Cuando éstos tienen que ver con la persecución de la conducta ilícita (despliegue del *jus puniendi* como pretensión punitiva), el Estado moderno retrae hasta cierto punto la respuesta vindicativa y se acepta como Estado redentor, o readaptador o rehabilitador; y en el caso de los menores infractores va más lejos y se erige en tutor, en calidad de sustituto de la autoridad paterna o de la ordinaria tutelar.

Sin disminución de esa justicia clásica o tradicional, conmutativa, sin embargo atravesada ya por el ímpetu social del derecho, principalmente en los rubros penal y correccional, ha florecido la justicia social, que acaso podría abrirse en dos direcciones maestras: de un lado la que evita que el poder de la administración avasalle al individuo; del otro, la que previene que lo abrume el poder de la riqueza o de la cultura.

En el primer capítulo se va instalando la progresiva defensa de los particulares frente a la administración pública, que debe ser tan amplia como grande ha devenido la administración, central y paraestatal. En el otro capítulo están las recias formas de la justicia social que aportó el constitucionalismo de 1917: la de materia agraria y la de materia laboral, que han ensanchado su presencia, con modalidades características, y sus vías constitucionales.

Luego ha hecho aparición en la escena constitucional, con las reformas de 1982, una, vigorosa tendencia hacia la justicia económica, también oriunda del derecho social democrático. En alguna medida asomó este interés en 1917. Adelante, la legislación secundaria avanzó un largo trecho, fincada sobre todo en las potestades patrimoniales de la nación, representada por el Estado. Los vigentes preceptos del derecho constitucional económico son la base para nuevos desarrollos de la justicia en este orden de la vida social.

En nuestra Constitución, las meditaciones sobre el tema de la justicia culminan, por fuerza, en la suprema garantía de que aquélla se haga, caso por caso, cuando el hombre la requiere o exige.

Se califica como garantías, sin que en verdad lo sean, a los derechos públicos subjetivos; algo similar ocurre con los derechos sociales vinculados a las relaciones de producción, de distribución, de trabajo, de propiedad, de aprovechamiento de la tierra. En vigor, la verdadera garantía, la real garantía, está en el sustrato político del Estado mismo, en la atadura moral del poder, en el rechazo al despotismo y a la anarquía, en el humanismo que observe el movimiento de la balanza y blanda con prudencia la espada, en la forma de resolver lo que es de cada quien y, sobre todo, en la voluntad de que, bien resuelto, a cada quien se dé lo suyo.

Aquella, de naturaleza política, es, en el fondo, la única garantía completamente eficaz. En la forma, la garantía se adscribe a la dignidad del Poder

Judicial y al instrumento confiado a esa dignidad: el amparo, que en México cuenta entre las decisiones políticas fundamentales.

La justicia, pues, como tema medular de la Constitución, parte de los derechos, asentados en la porción de garantías del individuo y, recorriendo todo el texto constitucional, inclusive el referente a sus reformas, necesarias para la justicia misma, remata en la garantía política, implícita, cotidiana, determinante, y en la garantía jurisdiccional, explícita, orgánica, que el Poder Judicial de la Federación sostiene por el conducto del Amparo.